

## КОНТРОЛЬ ПЕРЕСТАЛ быть беззубым

**Любовь Ивановна Максимова,**

*начальник отдела надзора и контроля за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Рособрнадзора*

**Нина Михайловна Ладнушкина,**

*советник отдела надзора и контроля за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Рособрнадзора, кандидат педагогических наук*

**К**онтроль и надзор в области образования достаточно долго были «беззубыми»: отсутствовал механизм, с помощью которого можно было привлечь к ответственности должностных и юридических лиц (образовательные учреждения) при выявлении нарушений обязательных требований в области образования. Сегодня в законодательстве, и в частности, в системе контроля и надзора, произошли серьезные изменения. Деятельность органов, осуществляющих контроль и надзор в образовании, вооружены теперь системой мер, позволяющей направлять в образовательные учреждения и органы управления обязательные для исполнения предписания по устранению нарушений. Эти нормы закреплены Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ

«О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Следующим шагом в разработке мер воздействия на юридические и должностные лица стало внесение изменений в Кодекс Российской

Федерации об административных правонарушениях. С 1 декабря прошлого года вступили в силу поправки в этот Кодекс, в соответствии с которыми в отношении должностных лиц образовательных учреждений (организаций), а также самих образовательных учреждений (юридических лиц) введена административная ответственность за административные правонарушения в сфере образования. К ним относятся нарушения права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных учреждений, нарушения требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса (статьи 5.57, 19.30). Отдельными статьями Кодекса предусмотрена административная ответственность за административные правонарушения, к которым относятся:

- неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль);
- непредставление сведений (информации);
- невыполнение в срок законного предписания органа (должностного

Л.И. Максимова, Н.М. Ладнушкина. **Контроль перестал быть беззубым**

лица), осуществляющего государственный надзор (контроль);

- непринятие мер к устранению причин и условий, способствовавших административному правонарушению.

Эти позиции направлены и на усиление контроля и надзора, в том числе в области образования.

В связи с изменениями в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях специалисты, осуществляющие контрольно-надзорные функции, получили полномочия возбуждать дела по административным правонарушениям, предусмотренным Кодексом.

Что же включают в себя такие понятия, как «административное правонарушение», «административная ответственность», «протокол об административной ответственности» и другие, связанные с процессом возбуждения дел по административным правонарушениям? Специалистам, осуществляющим контроль и надзор в сфере образования, и руководителям образовательных учреждений необходимо знать смысл этих понятий.

**Административным правонарушением**, согласно статье 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — Кодекс), признаётся противоправное, виновное действие (и бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодекс или законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливают административную ответственность. Она предусмотрена в отношении юридического и должностного лица.

Кодекс определяет, что **юридическое лицо** признаётся виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него была возможность соблюсти правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная

ответственность, но данное лицо не приняло все зависящие от него меры к их соблюдению.

Административной ответственности подлежит **должностное лицо** в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под «должностным» следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти. А значит, наделённое в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении тех, кто не находится в служебной зависимости от него, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, в органах местного самоуправления, в государственных и муниципальных организациях (статья 2.4 Кодекса).

Административное правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности (ст. 2.2 Кодекса).

Административное правонарушение признаётся **совершённым умышленно**, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. Административное правонарушение признаётся **совершённым по неосторожности**, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

При совершении административного правонарушения составляется протокол об административном правонарушении.

Составлять его имеют право должностные лица органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования. Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с задачами и функциями, возложенными на эти органы федеральным законодательством.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления административного правонарушения. В случаях, когда требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, протокол о нём составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения (статья 28.5 Кодекса).

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомиться с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к нему.

Протокол об административном правонарушении подписывает должностное лицо, его составившее, физическое лицо или законный представитель юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, в нём делается соответствующая запись. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Этот протокол направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассма-

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

тривать дело об административном правонарушении, в течение трёх суток с момента составления протокола об административном правонарушении. Согласно статьям 28.8 и 29.4 Кодекса, если протокол об административном правонарушении составлен неправильно или неправомочным лицом, а также, если представленные к протоколу материалы являются неполными и не могут быть восполнены при рассмотрении дела, протокол возвращается для устранения недостатков в срок не более трёх суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Материалы дела об административном правонарушении с внесёнными в них изменениями и дополнениями возвращаются судьбе, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок его рассмотрения может быть продлён судьёй, органом, должностным лицом, рассматривающими дело не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

В соответствии со статьёй 3.2 Кодекса за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания: предупреждение; административный штраф; возмездное

Л.И. Максимова, Н.М. Ладнушкина. **Контроль перестал быть беззубым**

изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности. В отношении юридического лица могут применяться административные наказания, перечисленные в пунктах 1–4, 9 части 1 настоящей статьи. Административные наказания, перечисленные в пунктах 3–9 части 1 настоящей статьи, устанавливаются только Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В области образования за совершение административных правонарушений применяются три вида административного наказания — предупреждение (неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей), административный штраф и дисквалификация.

Согласно статье 4.5 Кодекса постановление по делу об административной ответственности не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при даче административного правонарушения — одного года со дня его обнаружения.

В системе основных прав граждан право на образование занимает важное место. Это объясняется социальной значимостью образования, его направленностью на разно-

стороннее развитие личности. Предоставление такого права и указание в Законе Российской Федерации «Об образовании» его неотъемлемости подчёркивают естественную природу этого права. Статья 28 Конвенции о правах ребёнка провозглашает право любого ребёнка на образование. Оно должно быть бесплатным, обязательным и общедоступным. При этом не должно быть никаких различий, в каком образовательном учреждении ребёнок получает гарантированный государственный уровень образования, — в государственном или негосударственном образовательном учреждении. В пределах федеральных государственных образовательных стандартов любое образовательное учреждение должно предоставить человеку возможность получить бесплатное общее образование.

Статья 5.57 направлена на обеспечение и защиту права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных учреждений. Первой частью статьи предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от ста до двухсот тысяч рублей за нарушение или незаконное ограничение права на образование, выражавшиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконный отказ в приёме в образовательное учреждение либо отчисление (исключение) из него.

Нарушения, которые могут быть квалифицированы по этой статье, достаточно часто встречаются в образовательных учреждениях. Это приём детей на конкурсной основе, отказ в приёме ребёнка в образовательное учреждение без регистрации, по состоянию здоровья, не имеющего российского гражданства. Право на общедоступное бесплатное образование закреплено в Законе Российской

Федерации «Об образовании» в статьях 5, 6, 16 и нарушение любой из них может быть квалифицировано как административное правонарушение.

Типичным нарушением является отчисление воспитанников из дошкольного образовательного учреждения за несвоевременное внесение родительской платы на его содержание, отчисление учащихся из общеобразовательных учреждений за неуспеваемость и нарушение устава, а также отчисление из образовательных учреждений начального, среднего и высшего образования по инициативе администрации во время болезни учащегося, в период каникул академического отпуска.

Второй частью данной статьи предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти до ста тысяч рублей за нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод.

Основные права и социальная поддержка учащихся и воспитанников закреплены статьями 5, 10, 50 Закона Российской Федерации «Об образовании». Нарушения этих прав и свобод могут быть выражены:

- в отказе учащемуся на обучение в пределах федеральных государственных образовательных стандартов по индивидуальным учебным планам;
- в отказе учащемуся получать образование по семейной форме, в форме самообразования, экстерната и других формах, предусмотренных законодательством;
- взимание платы за обучение в форме экстерната;
- взимание платы с учащегося за пользование библиотечно-информационными ресурсами образовательных учреждений;
- отказ в создании условий для получения образования, коррекции детям с ограниченными возможностями здоровья.

Частью третьей статьи предусмотрена дисквалификация на срок от одного года до

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

двух лет за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 данной статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

Следующая статья, стоящая на страже прав учащихся — 19.30 о нарушении требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса.

Часть первая этой статьи предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от ста до двухсот тысяч рублей за нарушение установленных законодательством Российской Федерации в области образования требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представительствами образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг.

Согласно статье 45 Закона Российской Федерации «Об образовании» платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счёт средств бюджета. Эти услуги не могут быть оказаны государственными и муниципальными образовательными учреждениями взамен или в рамках основной образовательной деятельности, например, по основным образовательным программам и учебным планам. К платным образовательным услугам, предоставляемым государственными и муниципальными образовательными учреждениями не относятся:

- снижение установленной наполняемости классов (групп);
- деление классов на подгруппы при реализации основных образовательных программ;

Л.И. Максимова, Н.М. Ладнушкина. **Контроль перестал быть беззубым**

- реализация основных общеобразовательных программ повышенного уровня и направленности общеобразовательными школами (классами) с углублённым изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями, дошкольными образовательными учреждениями в соответствии с их статусом;
- факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счёт часов, отведённых в основных общеобразовательных программах.

Оказание платных образовательных услуг осуществляется в соответствии с Правилами оказания платных образовательных услуг, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2001 № 505, с изменениями в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 01.04.2003 № 181. Вместе с тем типичными нарушениями при оказании платных образовательных услуг являются:

- отсутствие определённого порядка оказания платных образовательных услуг в уставах образовательных учреждений;
- дублирование платными образовательными услугами школьной программы;
- отсутствие договоров об оказании платных образовательных услуг между родителями (законными представителями) и образовательным учреждением.

Реализация не в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса либо незаконный отказ в выдаче документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати до сорока тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти до ста тысяч рублей.

К наиболее часто встречающимся нарушениям в этой части относится невыполнение образовательным учреждением, реализующим программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в пол-

ном объёме в части лабораторных и практических работ по физике, химии, географии и биологии.

Имеют место случаи отказа в выдаче документов государственного образца об уровне образования в связи с невозвращением учащимся книг в библиотеку, невнесение денежных средств по каким-либо договорным обязательствам.

Третьей частью предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц — от ста до пяти сот тысяч рублей за выдачу образовательными организациями, не имеющими государственной аккредитации, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации либо выдачу образовательными организациями, имеющими государственную аккредитацию, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации по образовательным программам, не прошедшим государственной аккредитации.

Это нарушение типично для негосударственных образовательных учреждений, которые выдают документ государственного образца об уровне образования по образовательным программам, не прошедшим государственную аккредитацию.

Часть четвёртая данной статьи устанавливает наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати до сорока тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти до двухсот тысяч рублей за умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования олимпиад школьников, а равно нарушение установленного законодательством Российской Федерации в области

образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации.

Согласно пятой части статьи за нарушение установленного законодательством Российской Федерации в области образования порядка приёма в образовательную организацию предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти до ста тысяч рублей.

Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 или 4 рассматриваемой статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, предусматривает дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.

Усилению позиций органов, осуществляющих контроль и надзор в области образования, способствует введение статей 19.4, 19.5, 19.6, 19.7. Административная ответственность предусмотрена за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;

за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства;

за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объёме или в искажённом виде.

Статья 19.7 Кодекса о непредставлении сведений (информации) напрямую может быть отнесена к органам государственной власти

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, а именно к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, которое согласно подпункту 4 пункта 8 статьи 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании» обеспечивает своевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования:

- ежеквартального отчёта о расходовании предоставленных субвенций, о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления;
- экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий;
- сведений (в том числе баз данных), необходимых для формирования и ведения федеральных баз данных по вопросам контроля и надзора в сфере образования;
- иных документов и информации, необходимых для контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий.

Сегодня практика по составлению протоколов об административных правонарушениях, как на федеральном уровне, так и на уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, достаточно мала, хотя скоро год, как вступили в силу поправки к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. В то же время есть субъекты Российской Федерации, где опыт по возбуждению дел по административным правонарушениям уже есть.

Л.И. Максимова, Н.М. Ладнушкина. **Контроль перестал быть беззубым**

По данным Росстата, за 1 полугодие 2010 года возбуждено 219 дел по административным правонарушениям в сфере образования. Наибольшее количество дел возбуждено Государственной службой по контролю и надзору в сфере образования и науки при Президенте Республики Саха (Якутия). Работники службы составили и направили в суд 64 протокола. 30 протоколов составлено Комитетом по образованию Волгоградской области, 28 — Региональной службой по надзору и контролю в сфере образования Ростовской области, 24 — Министерством образования Омской области.

Службой по контролю и надзору в сфере образования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры за период с 20 января по 20 июня 2010 года было проведено 52 проверки, в ходе которых составлено 18 протоколов об административных правонарушениях (7 — в отношении должностных лиц, 11 — в отношении юридических лиц). Возбуждены дела об административных правонарушениях по части 2 статьи 5.57 (нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законом Российской Федерации прав и свобод учащихся и воспитанников (50%), по статье 19.30 (нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса) (39%), по части 1 статьи 19.20 (осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии) (11 %)).

Анализ выявленных административных правонарушений по статье 19.30 показал, что протоколов об административных правонарушениях по части 1 — нарушение установленных законодательством Российской Федерации в области образования требова-

ний к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представителями образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг — составлено 6%. По части 2 — реализация не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса либо незаконный отказ в выдаче документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации — 11%, по части 3 — выдача образовательными организациями, не имеющими государственной аккредитации, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации либо выдача образовательными организациями, имеющими государственную аккредитацию, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации по образовательным программам, не прошедшим государственной аккредитации, — 22%.

В ходе накопления опыта составления протоколов об административных правонарушениях высвечивается ряд проблем, а именно сложность по определению субъекта административного правонарушения и неправомерное затягивание судами производства по формальным признакам. С точки зрения защиты прав юридического или должностного лица, отсутствует право на обжалование.

Как видим, изменения современного законодательства в области образования не только вооружили органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции, мерами воздействия, но ужесточают их. Это вполне объяснимо: контроль и надзор должны быть действенными, а без мер воздействия достичь этого очень сложно.