

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ об административной ответственности в сфере образования

Жанна Петровна Осипова,

секретарь аппарата ЦК Профсоюза работников народного образования и науки РФ, заведующая правовым отделом

Предваряя правовые разъяснения по теме, автор обращает внимание на некоторые существенные факторы, связанные с предысторией вопроса о введении административной ответственности образовательных учреждений (организаций) за нарушение прав учащихся и другие нарушения, вокруг которой возникло множество мифов и «страшилок», активно и широко обсуждавшихся в образовательной среде и средствах массовой информации.

- правовые нормы • административные правонарушения • правовые механизмы • экспертное заключение • санкции за нарушения
- административное наказание • субъекты административной ответственности

В конце июня 2008 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» (установление административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования)» (законопроект № 75574-5) — для создания новых правовых механизмов реализации установленных Конституцией РФ и Законом РФ «Об образовании» государственных гарантий реализации права граждан на образование: устанавливается административная ответственность должностных лиц и организаций за нарушения прав граждан в сфере образования.

Как было зафиксировано в пояснительной записке к законопроекту,

необходимость в таком законе вызвана прежде всего тем, что по итогам проверок уполномоченных федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти в последние годы значительно увеличилось число нарушений прав граждан в сфере образования, а также выявляются серьёзные нарушения законодательства РФ в области образования (к примеру, дискриминационные условия приёма в образовательные учреждения, введение платы за учебные курсы и оформление документов, взимание платы с родителей на различные нужды учреждений образования и другие нарушения, которые связаны и с проявлениями коррупции в сфере образования).

Установление административной ответственности за определённые правонарушения в области образования направлено на создание правовых механизмов

предотвращения и ликвидации таких явлений в сфере образования, которые уже массово проявились и существенно нарушают права и законные интересы участников образовательной деятельности, прежде всего учащихся, воспитанников.

Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству — ответственный исполнитель по данному законопроекту; Комитет Государственной Думы по образованию — соисполнитель.

Экспертное заключение

Профсоюз работников народного образования и науки РФ провёл экспертизу законопроекта и высказал свою позицию по нему, направленную в декабре 2008 г. в Комитет Государственной Думы по образованию. Мнение Профсоюза заключалось в постановке основных проблем и фиксации следующих принципиальных позиций, которые предлагалось учесть при дальнейшей работе над этим законопроектом.

Поскольку образование относится к бюджетной сфере, где значение собственника (учредителя) образовательного учреждения играет во многом определяющую роль в соблюдении требований законодательства в созданном и финансируемом им учреждении, эти особенности не могут не учитываться и при установлении административной ответственности, а также необходимо реально оценить и те риски, которые возникают при введении такой ответственности:

- правовые риски (объективно возникают при неконкретных формулировках составов административных правонарушений, несоразмерности наказания, при сложности доказательства вины и т.п.);
- социальные риски (применение жёстких финансовых наказаний может привести

к обострению напряжённости в коллективах образовательных учреждений);

- организационно-кадровые риски (широкий спектр составов правонарушений и высокий размер административных штрафов и других видов административной ответственности могут привести к оттоку кадров — руководителей образовательных учреждений и осложнениям в подборе кадров на руководящую работу), а также другие возможные риски.

В экспертном заключении было также указано, что сформулированные в пункте 1 статьи 5-57 и пункте 1 статьи 19.28 законопроекта правовые нормы о составе административного правонарушения в области образования предельно общие, а это при их применении может привести к субъективизму юрисдикционных органов, которые будут квалифицировать по своему усмотрению то или иное правонарушение, которое различается по объёму ответственности (вид административного наказания).

Такой подход не соответствует общим принципам применения юридической ответственности, которые предусматривают конкретность состава правонарушения и соразмерность наказания за него. В этой связи предлагалось с учётом выявленного круга нарушений в этой области и их общественной опасности уточнить эти правовые нормы.

Наряду с этим было подчёркнуто, что предусмотренные законопроектом санкции за правонарушения в области образования представляются чрезмерно завышенными и несоразмерными общественной опасности при их сравнении с санкциями, к примеру, за нарушения законодательства о труде и об охране труда — статья 5.27 КоАП РФ). Это обстоятельство приобретает особое значение, важность и остроту, учитывая указанные выше риски, возникающие в связи с установлением предлагаемых административных составов

и размеров наказаний за них, в связи с чем предлагалось пересмотреть размер наказаний в сторону уменьшения.

Законопроект предусматривал, что субъектами составов административных правонарушений являются должностные лица образовательных учреждений (организаций) и сами образовательные учреждения (организации) как юридические лица. Однако в определённой и значительной мере нарушения в сфере образования обусловлены невыполнением или необеспечением собственником (учредителем) необходимых для соблюдения требований законодательства в области образования условий, прежде всего недостаточное финансирование мероприятий для обеспечения обязательных требований к ведению образовательной деятельности, что предусматривалось в пункте 1 статьи 19.28 законопроекта.

Эта проблема напрямую связана как с определением вины должностного лица и образовательного учреждения за то или иное правонарушение, так и с возможностью и необходимостью в этих случаях привлечь к административной ответственности должностных лиц государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и сами государственные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выступающих собственниками (учредителями) образовательных учреждений, за нарушения в области образования, возникающие по их вине.

Таким образом, Профсоюз обращал внимание на риски и наиболее принципиальные вопросы, которые необходимо учесть при введении административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования.

Правовые нормы

Как показывает анализ правовых норм принятого Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства Российской

Федерации в области образования и статью 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» (далее — ФЗ об административной ответственности в образовании), который вступил в силу с 1 декабря 2009 г., сформулированные Профсоюзом риски и предложения были в определённой мере учтены при доработке законопроекта и принятии этого закона.

Так, уточнены и конкретизированы составы практически всех административных правонарушений, которые устанавливаются в статьях 5.57 (часть 1) и 19.30 (части 1-5) Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее сокращённо — КоАП РФ), что позволит минимизировать субъективизм юрисдикционных органов и станет правовой гарантией объективности и законности применения наказания за то или иное правонарушение в области образования.

При этом следует руководствоваться частями 1 и 2 статьи 2.1. КоАП РФ, предусматривающими, что административным правонарушением признаётся *противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица*, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Новая статья 5.57 КоАП РФ именуется «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций» и структурно входит в главу 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» КоАП РФ.

Следовательно, формулируемые в этой статье составы административных правонарушений относятся к категории

правонарушений, посягающих на установленные Конституцией РФ и законодательством РФ права граждан в сфере образования, и проявляются в следующих противоправных действиях (бездействии):

- нарушение или незаконное ограничение права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приёме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации (часть 1 статьи 5.57) (санкция: административный штраф на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб.; на юридических лиц — от 100 тыс. до 200 тыс. руб.);
- нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством РФ в области образования прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод (часть 2 статьи 5.57) (санкция: административный штраф на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 тыс. до 100 тыс. руб.).

Частью 3 статьи 5.57 КоАП РФ установлено, что за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 данной статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, должностное лицо дисквалифицируется на срок от одного года до двух лет. Таким образом, санкция за повторное правонарушение, совершённое должностным лицом, устанавливается в виде такого административного наказания, как дисквалификация, а повторное совершение однородного административного правонарушения рассматривается как квалифицирующий признак отдельного административного правонарушения.

В соответствии со статьёй 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Согласно пункту 3 статьи 35 Закона РФ «Об образовании» непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор) соответствующего образовательного учреждения.

Административное наказание

Административное наказание в виде дисквалификации согласно законодательству об административных правонарушениях назначается судьёй и устанавливается на срок от шести месяцев до трёх лет.

Дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без обра-

зования юридического лица, а также к лицам, занимающимся частной практикой.

Таким образом, дисквалификация как особый вид административного наказания может быть применена к должностному лицу — руководителю образовательного учреждения (образовательной организации), выполняющему функции единоличного исполнительного органа юридического лица, только за совершение административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьёй КоАП РФ.

Административные правонарушения

Новая статья 19.30 КоАП РФ именуется как «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса» и структурно входит в главу 19 «Административные правонарушения против порядка управления» КоАП РФ.

Следовательно, предусмотренные в данной статье составы административных правонарушений относятся к категории правонарушений, посягающих на установленный порядок управления в сфере образования, и проявляются в следующих противоправных действиях (бездействии):

- нарушение установленных законодательством РФ в области образования требований к ведению образовательной деятельности, возникшее в ведении образовательной деятельности представительств образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг (часть 1 статьи 19.30) (*санкция: административный штраф на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб.; на юридических лиц — от 100 тыс. до 200 тыс. руб.*).

Принимая во внимание, что в соответствии с изменениями, внесёнными комментируемым федеральным законом в пункт 7 статьи 12 Закона РФ «Об образовании» (статья 2), ведение образовательной деятельности в представительствах образовательного учреждения запрещается, то с 1 декабря

2009 г. вводится административная ответственность за нарушение этого требования¹.

Отношения, возникающие между потребителем и исполнителем при оказании платных образовательных услуг в сфере дошкольного, общего и профессионального образования, регулируются Правилами оказания платных образовательных услуг, которые разработаны в соответствии с законами РФ «Об образовании» и «О защите прав потребителей» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и утверждены постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 (с последующими изменениями и дополнениями);

- 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 (часть 2 статьи 19.30) (*санкция: административный штраф на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 40 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 тыс. до 100 тыс. руб.*);
- выдача образовательными организациями, не имеющими государственной

¹ Федеральным законом от 10 ноября 2009 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» (вступил в силу с 13 ноября 2009 г.) исключена статья 2 комментируемого федерального закона, однако в пункте «б» пункта 2 статьи 1 предусмотрено, что пункт 7 статьи 12 Закона РФ «Об образовании» излагается в новой редакции, полностью совпадающей по содержанию с ранее внесённой поправкой о том, что в представительствах образовательного учреждения ведение образовательной деятельности запрещается, т.е. указанный запрет введён с 13 ноября 2009 г.

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 (часть 3 статьи 19.30) (санкция: административный штраф на должностных лиц в размере 50 тыс. руб. или дисквалификация на срок от 6 мес. до 1 года; на юридических лиц — от 100 тыс. до 500 тыс. руб.);

- умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством РФ в области образования олимпиад школьников, а равно нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации (часть 4 статьи 19.30) (санкция: административный штраф на граждан в размере от 3 тыс. до 5 тыс. руб.; на должностных лиц — от 20 тыс. до 40 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 тыс. до 200 тыс. руб.);

- нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка приёма в образовательную организацию (часть 5 статьи 19.30) (санкция: административный штраф на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 тыс. до 100 тыс. руб.);

- совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 или 4 данной статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (часть 6 статьи 19.30) (санкция: дисквалификация на срок от 1 года до 2 лет).

Таким образом, если говорить в целом, то составы административных правонару-

шений в сфере образования в большинстве своём конкретизированы и санкции за правонарушения в области образования систематизированы с учётом тяжести и их рецидива (дисквалификация должностного лица предусмотрена в основном за повторное совершение правонарушения, за которое должностное лицо ранее уже подвергалось административному наказанию).

Однако приходится констатировать, что санкции всё же остались значительными по размерам: административный штраф на должностное лицо — минимально от 10 до 30 тыс. руб. и максимально от 30 до 50 тыс. руб., на юридическое лицо — минимально от 50 до 100 тыс. руб. и максимально от 100 до 500 тыс. руб.

Субъекты административной ответственности

Субъектами административной ответственности за нарушение законодательства РФ в области образования в соответствии с Федеральным законом об административной ответственности в образовании выступают:

- юридические лица — образовательные организации, т.е. государственные (федеральные и региональные) и муниципальные образовательные учреждения (бюджетные и автономные), а также негосударственные образовательные организации, созданные во всех возможных организационно-правовых формах (автономные некоммерческие организации, частные учреждения и т.д.);
- должностные лица;
- граждане.

Законодательством об административных правонарушениях предусмотрено, что юридическое лицо признаётся виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него была возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых

КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Наряду с этим необходимо иметь в виду также, что в соответствии с частью 3 статьи 2.1. КоАП РФ *назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо (руководителя организации)*, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

В соответствии со статьёй 3.2. КоАП РФ в отношении юридического лица могут применяться только следующие виды административных наказаний: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; административное приостановление деятельности. В области нарушений в сфере образования законодательством определён только один вид административного наказания для юридического лица (образовательной организации) — административный штраф.

Согласно общим нормам законодательства об административных правонарушениях *должностное лицо* подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения *в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей*.

Поэтому необходимо учитывать, что под *должностным лицом* понимается, в частности, *лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных и муниципальных организациях* (понятие должностного лица приводится в статье 2.4 КоАП РФ).

При этом в соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ организационно-распорядительные функции включают, например,

руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчинённых, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, контроль за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

Следовательно, *педагогические работники*, которые осуществляют обучение и воспитание учащихся, а также выполняют другие должностные обязанности в соответствии с квалификационными характеристиками должностей педагогических работников и не выполняют организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в школе, *не являются субъектами и не могут быть привлечены к административной ответственности по этим составам правонарушений*.

Федеральным законом предусмотрено также, что правом составлять протоколы об административном правонарушении наделены должностные лица органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования.

Согласно подпункту 21 статьи 28 Закона РФ «Об образовании» к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относится надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования и научными организациями, реализующими

образовательные программы послевузовского профессионального и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные требования, российскими образовательными учреждениями, расположенными за пределами территории Российской Федерации, образовательными учреждениями высшего профессионального образования, а также органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере образования.

В соответствии со статьёй 28.1. Закона РФ «Об образовании», которая определяет полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, *уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ* осуществляют надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования расположенными на территории субъекта РФ образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 21 статьи 28 Закона РФ «Об образовании»), а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принимают меры по устранению нарушений законодательства РФ в области образования, в том числе путём направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; осуще-

ствляют контроль за исполнением предписаний.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.57 и 19.30 КоАП РФ, рассматриваются только судьями.

Кроме того, в заключение хотелось бы также отметить (сравнивая законопроект и принятый закон), что исключена предлагавшаяся ранее в законопроекте административная ответственность за нарушение прав педагогических работников на выбор и использование по своему усмотрению методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников, методов оценки знаний учащихся, воспитанников и введена административная ответственность граждан за умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством РФ в области образования олимпиад школьников и также за нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации (часть 4 статьи 19.30 КоАП РФ — административный штраф в размере от 3 до 5 тыс. руб.).

Таким образом, оставшиеся неразрешённые и спорные проблемы в большей мере теперь будут относиться к вопросам практики применения Федерального закона об административной ответственности в образовании, которая будет нарабатываться и с учётом которой необходимо в дальнейшем вносить изменения в федеральное законодательство. **НО**