

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ответственность в сфере образования

Владимир Григорьевич Боровик,
*начальник отдела Управления надзора и контроля
за деятельностью органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации*

С 1 декабря 2009 г. вступили в силу поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — Кодекс), в соответствии с которыми в отношении должностных лиц образовательных организаций, а также самих образовательных организаций (юридических лиц) введена административная ответственность за административные правонарушения в сфере образования.

• административное правонарушение • протокол • виды административных нарушений • санкции

Административная ответственность была, разумеется, и раньше, но лишь за нарушения санитарных норм и правил, правил пожарной безопасности и тому подобное. Теперь административная ответственность предусматривается за нарушение права граждан на образование, нарушение законодательства в области образования (статьи 5.57, 19.30). Кроме того, рядом статей Кодекса предусматривается административная ответственность за административные правонарушения в сфере образования, выраженные в неповиновении законному распоряжению должностного лица, невыполнении в срок законного

предписания органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); не-представлении сведений (информации); не устранении причин и условий, способствовавших административному правонарушению (часть первая статьи 19.4, часть первая статьи 19.5, статьи 19.6 и 19.7).

Необходимость введения административных мер воздействия за административные правонарушения

С изданием Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе

и структуре федеральных органов исполнительной власти» в России начала формироваться система надзора и контроля в сфере образования. Определены органы исполнительной власти, осуществляющие надзорно-контрольную деятельность, — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия в области образования. Регламентированы полномочия надзорно-контрольных органов в сфере образования (статьи 28, 28.1, 33, 38 Закона РФ «Об образовании», подпункты 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.8, 5.3.9 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утверждённого постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300, Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования, утверждённые постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116). Установлен порядок проведения мероприятий по надзору и контролю, направляются предписания об устранении выявленных нарушений.

Однако формировавшаяся система надзора и контроля в сфере образования имела существенный недостаток: полномочия контрольно-надзорных органов не позволяли должным образом реагировать на выявленные нарушения законодательства в области образования.

Административное правонарушение и его оформление

В соответствии с Кодексом (статья 2.1) административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность. Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него была возможность соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная ответ-

ственность, но он не принял все зависящие от него меры по их соблюдению. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (статья 2.4 Кодекса).

Согласно статье 28.5 Кодекса Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после того, как выявлено административное правонарушение. Если надо дополнительно выяснять обстоятельства дела либо данные о физическом лице или сведения о юридическом лице, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, протокол составляется в течение двух суток с момента его выявления.

В протоколе указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело о правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса свидетелей и потерпевших (если они есть), место, время правонарушения, статья Кодекса или закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за это правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела. При составлении протокола физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также другим участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чём делается запись в протоколе.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна

быть предоставлена возможность ознакомиться с протоколом о правонарушении. Они вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

Протокол подписывает должностное лицо, его составившее, физическое лицо или законный представитель юридического лица, в отношении которых возбуждено дело о правонарушении. Если они отказываются подписать протокол, делается соответствующая запись. Физическому лицу или его законному представителю, в отношении которых возбуждено дело о правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола.

Протокол направляется судье, уполномоченному рассматривать дело о правонарушении, в течение трёх суток с момента составления протокола. Согласно статьям 28.8 и 29.4 Кодекса, если протокол составлен неправильно или представленные материалы неполные и не могут быть восполнены при рассмотрении дела, протокол возвращается судом для устранения недостатков в срок не более трёх суток со дня их поступления от судьи. Материалы дела с внесёнными в них изменениями и дополнениями возвращаются судье в течение суток со дня устранения недостатков.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения в пятнадцатидневный срок со дня получения судьёй протокола о правонарушении и других материалов дела. При необходимости срок рассмотрения дела может быть продлён судьёй, но не более чем на один месяц. По ходатайству лица, в отношении которого ведётся производство по делу о правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства этого лица.

Лица, уполномоченные составлять протоколы об административном правонарушении

В соответствии с пунктом 90 статьи 28.3 Кодекса протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 5.57, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.30 Кодекса,

составляют должностные лица органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства в области образования. Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы о таких правонарушениях, устанавливается правовыми актами Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими переданные полномочия в области образования.

Виды административных наказаний

Кодексом установлено девять видов административных наказаний за административные правонарушения. В сфере образования, опеки и попечительства за совершение административных правонарушений применяются три вида административных наказаний — предупреждение (в случае неповиновения законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а также воспрепятствование выполнению этим должностным лицом служебных обязанностей), административный штраф и дисквалификация.

Кодексом также установлено, что административная ответственность при совершении двух и более административных правонарушений предусматривается за каждое из них: дважды ответственность за одно и то же правонарушение не предусматривается.

Виды нарушений и административная ответственность

Статья 5.57. *Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных организаций.*

Частью первой 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 ограничение права на общедоступное и бесплатное образование, а также незаконный отказ в приёме или отчисление (исключение) из образовательной организации.

Приведём несколько примеров таких административных правонарушений. Согласно статье 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами России, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Таким образом, отказ иностранному гражданину в приёме в образовательное учреждение квалифицируется как нарушение законодательства.

Типичное нарушение — отчисление воспитанника из дошкольного образовательного учреждения за несвоевременное внесение родительской платы за его содержание. Решением Верховного суда РФ от 27 января 2007 г. № ГКПИ 02-1399 определено, что с родителей взимается плата за содержание детей в государственном или муниципальном дошкольном образовательном учреждении, а не за дошкольное образование. Отчисляя воспитанника за несвоевременное внесение родительской платы за его содержание, дошкольное образовательное учреждение нарушает право ребёнка на дошкольное образование.

Согласно типовым положениям об образовательном учреждении начального и среднего профессионального образования учащиеся (студенты) могут быть отчислены только за невыполнение в установленные сроки по неуважительным причинам учебного плана по профессии (специальности); невыполнение обязанностей, предусмотренных уставом, на-

рушение правил внутреннего распорядка. В то же время из образовательного учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования нельзя отчислять учащихся по инициативе администрации во время их болезни, каникул, академического отпуска или отпуска по беременности и родам.

Частью второй статьи предусматривается наложение административного штрафа за нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством в области образования прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных организаций или нарушение установленного порядка реализации этих прав и свобод — на должностных лиц в размере от десяти до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти до ста тысяч рублей.

В качестве примера можно привести отказ в обучении в пределах федеральных государственных образовательных стандартов по индивидуальным учебным планам; взимание платы за пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек образовательных учреждений, взимание платы с детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за обучение на курсах по подготовке к поступлению в учреждения среднего и высшего профессионального образования, за получение второго начального профессионального образования. Неправомерно устанавливать в федеральных государственных высших учебных заведениях плату за восстановление и перевод из одного высшего учебного заведения в другое, если студент получал или получает высшее профессиональное образование впервые за счёт средств федерального бюджета.

Частью третьей статьи предусматривается такое наказание, как дисквалификация (на срок от одного года до двух лет), которое применяется за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи,

должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

Статья 19.30. *Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса.*

В соответствии с частью первой этой статьи нарушение установленных законодательством в области образования требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представительствами образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг, влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от ста до двухсот тысяч рублей.

Согласно статье 55 Гражданского кодекса РФ основная цель представительства как обособленного подразделения юридического лица, расположенное вне места его нахождения, заключается в представлении интересов юридического лица и их защите. В соответствии с пунктом 7 статьи 12 Закона РФ «Об образовании» в представительствах образовательных учреждений вести образовательную деятельность запрещается.

Частью второй статьи предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати до сорока тысяч рублей, а на юридических лиц — от пятидесяти до ста тысяч рублей за реализацию 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.

К наиболее часто встречающимся нарушениям в этой части относится выполнение образовательными учреждениями, которые работают по программам основного общего и среднего (полного) общего образования, не в полном объёме практической части (лабораторные работы, практические работы) по биологии, географии, физике, химии.

Частью третьей статьи предусмотрен административный штраф на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц — от ста до пятисот 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 государственную аккредитацию.

Анализ обращений граждан показывает, что чаще всего встречаются нарушения, связанные с выдачей вузами документов государственного образца об уровне образования по образовательным программам, не прошедшим государственную аккредитацию.

Частью четвёртой статьи установлено 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 олимпиад школьников, а также нарушение установленного законодательством порядка проведения государственной (итоговой) аттестации.

Частью пятой 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 установленного законодательством порядка приёма в образовательную организацию.

В соответствии с пунктом 1.1. статьи 16 Закона РФ «Об образовании» Правила

приёма в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования должны обеспечивать приём всех граждан, которые проживают на определённой территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Единственным основанием в соответствии с законодательством для отказа в приёме может быть отсутствие мест в этих образовательных учреждениях.

Частью шестой статьи определено, что за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 или 4 настоящей статьи, к должностному лицу, ранее подвергнутому административному наказанию за аналогичное правонарушение, применяется административное наказание в виде дисквалификации на срок от одного года до двух лет.

Статья 19.4. *Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль).*

В соответствии с частью первой этой статьи предусматривается предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц — от одной до двух тысяч рублей за неповиновение законному распоряжению или требованию этого должностного лица, а также если препятствуют выполнению этим должностным лицом служебных обязанностей.

Напомним, что согласно статье 25 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц, необосно-

ванно препятствующие проверкам, несут ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 19.5. *Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль).*

Этой статьёй за невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства, установлено наложение административного штрафа на граждан в размере от трёхсот до пятисот рублей; на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трёх лет; на юридических лиц — от десяти до двадцати тысяч рублей.

Как следует из статьи 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», если во время проверки выявлены нарушения юридическим лицом обязательных требований, должностные лица в пределах своих полномочий обязаны выдать предписание юридическому лицу об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. Согласно пункту 17 Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования, утверждённых постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116, предписание подлежит выполнению в установленный в нём срок. Согласно статье 25 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц,

не исполняющие предписания в установленный срок, несут ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 19.6. *Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения*

Эта статья предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трёхсот до пятисот рублей за то, что по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, не были устранены причины и условия, способствующие административному правонарушению.

Статья 19.7. *Непредставление сведений (информации)*

За непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), необходимых для деятельности этого органа (должностного лица), а также представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объёме или в искажённом виде налагается административный штраф на граждан в размере от ста до трёхсот рублей; на должностных лиц — от трёхсот до пятисот рублей; на юридических лиц — от трёх до пяти тысяч рублей.

В соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица обязаны предоставить должностным лицам органа государственного контроля (надзора), проводящим выездную проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

с целями, задачами и предметом выездной проверки.

Давность привлечения к административной ответственности

Согласно статье 4.5 Кодекса постановления по делу об административной ответственности не может быть вынесено по истечении двух месяцев после правонарушения. Если совершены правонарушения, за которые предусмотрено наказание в виде дисквалификации, можно привлекать к административной ответственности не позднее одного года со дня правонарушения.

Таким образом, вопреки распространённому мнению, КОАП предусматривает административные меры воздействия за нарушение законодательства не только к должностным работникам образовательных организаций, но и к должностным работникам всех объектов надзора и контроля в сфере образования (научных организаций, органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих управление в сфере образования, органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия в области образования, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, осуществляющих управление в сфере образования).

* * *

Полагаем, что административные меры воздействия, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, позволят создать эффективные правовые механизмы соблюдения законодательства в области образования. **НО**