

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административная ответственность за правонарушения в сфере образования

Исполнитель
студент группы 421-узб 4 _____ В.С. Быкова

Руководитель
ст. преподаватель _____ Д.С. Васильева

Нормоконтроль _____ О.В. Громова

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Быковой Валентины Сергеевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Административная ответственность за правонарушения в сфере образования

(утверждена приказом от 29.03.2017 г. № 678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 февраля 2018 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, КоАП РФ, ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): понятие и цели административной ответственности за правонарушения в сфере образования; законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования; виды административных правонарушений в сфере образования; основания административной ответственности за правонарушения в сфере образования; особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Васильева Дарима Содномовна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2017 года.(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 55 с., 49 источников

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ОБРАЗОВАНИЕ, ОСНОВАНИЕ, ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Цель бакалаврского исследования заключается в изучении административной ответственности за правонарушения в сфере образования.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- изучить понятие и цели административной ответственности за правонарушения в сфере образования;
- рассмотреть виды административных правонарушений в сфере образования;
- рассмотреть нормативное основание административной ответственности в сфере образования;
- рассмотреть правила возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере образования;
- изучить особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования;
- определить пути совершенствования законодательства в данной сфере.

В качестве объекта исследования выступают правоотношения в сфере административной ответственности за правонарушения в сфере образования.

Предмет исследования, подлежащий непосредственному изучению в данной работе – нормы Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за правонарушения в сфере образования.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретические основы административной ответственности за правонарушения в сфере образования	8
1.1 Понятие и цели административной ответственности за правонарушения в сфере образования	8
1.2 Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования	12
1.3 Виды административных правонарушений в сфере образования	21
2 Особенности административной ответственности за правонарушения в сфере образования	27
2.1 Основания административной ответственности за правонарушения в сфере образования	27
2.2 Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования	36
Заключение	48
Библиографический список	51

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ВУЗ – Высшее учебное заведение;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации;

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;

ФЗ – Федеральный закон.

ВВЕДЕНИЕ

Феномен административной ответственности в целом традиционно привлекает пристальное внимание российских исследователей, однако проблематика административной ответственности за нарушения в сфере образования до сих пор не получила надлежащего доктринального анализа, а большинство публикаций по данному вопросу носит, как правило, описательный характер. Вместе с тем актуальность обозначенной тематики в контексте проводимой в России реформы системы образования неуклонно возрастает.

Актуальность данной темы усиливается тем, что до 2009 года специальных составов по привлечению к административной ответственности в сфере образования в КоАП РФ не было, лишь внесенные изменения в 2009 году позволили более полноценно защищать права участников образовательного процесса, однако, правоприменительная практика юрисдикционных субъектов до сих пор носит противоречивый характер и нередко нарушает права субъектов образовательных отношений.

Изучением вопросов административной ответственности в сфере образования занимались С.В. Барабанова, А.В. Богданова, В.Г. Боровик, К.В. Давыдов, М. Зарипова, М.Б. Калигин, А.Н. Козырин, О.Ю. Косова, А.А. Кирилловых, Л.А. Мицкевич, М.Л. Огурцова, О.В. Паршина, Н.Г. Салищева, И. Шиндер и другие.

Объект исследования – правоотношения в сфере административной ответственности за правонарушения в сфере образования.

Предмет исследования, подлежащий непосредственному изучению в данной работе – нормы Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за правонарушения в сфере образования.

Цель бакалаврского исследования заключается в изучении административной ответственности за правонарушения в сфере образования.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- изучить понятие и цели административной ответственности за правонарушения в сфере образования;
- рассмотреть виды административных правонарушений в сфере образования;
- рассмотреть нормативное основание административной ответственности в сфере образования;
- рассмотреть правила возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере образования;
- изучить особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования;
- определить пути совершенствования законодательства в данной сфере.

Методы исследования: анализ литературы, нормативно-правовой базы Российской Федерации, а также судебной практики.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

1.1 Понятие и цели административной ответственности за правонарушения в сфере образования

Установление юридической ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в области образования является необходимым условием его эффективного применения, а также реализации и защиты прав граждан и организаций в рассматриваемой сфере. При этом вопрос об административной ответственности в области образования является одним из diskutированных и наименее разработанных в правовой науке, а также недостаточно регламентированным в законодательстве.

Для раскрытия данного вопроса требуется определить основные понятия сферы образования.

Словарь С.И. Ожегова определяет понятие «образование» как «получение систематизированных знаний и навыков, обучение, просвещение»¹.

Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) «Об образовании в Российской Федерации» в статье 2, данное понятие определяет как «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов»².

Кроме того, федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в статье 2 определяет и понятие «отношения в

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка 100000 слов. М., 2016. С. 240

² Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. 2012. № 303.

сфере образования» как «совокупность общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ (образовательные отношения), и общественных отношений, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование».

На федеральном уровне определены и субъекты образовательной деятельности. Таковой могут заниматься, проводить ее осуществление лишь образовательные учреждения, а также организации, осуществляющие обучение, а также лица, имеющие статус индивидуального предпринимателя. Данное положение зафиксировано в ст. 21 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Однако, в России все образовательные учреждения могут иметь различные организационно-правовые формы (государственные, муниципальные, частные, иных форм собственности), деятельность которых регулируется типовыми положениями, уставами. В России образовательным является учреждение, реализующее одну или несколько образовательных программ и обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся³.

П. 7 ст. 28 ФЗ от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определяет, что образовательная организация и ее должностные лица несут административную ответственность по КоАП РФ за «нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности».

Далее рассмотрим понятие «административная ответственность».

Н.В. Витрук определяет административную ответственность как государственно-правовое осуждение (порицание) и справедливое наказание за особого рода общественно опасное (вредное) противоправное поведение, которое может

³ Мелехин А.В. Административное право РФ. М., 2016. С. 325.

быть в форме как действия, так и бездействия, характеризуемое федеральным или региональным законом в качестве административного правонарушения, которое назначается судом, компетентными органами и лицами в специальном административно-юрисдикционном процессе и выражается в реальном претерпевании правонарушителем ограничений его личных, имущественных и иных прав и свобод⁴. Опираясь на правовые позиции Конституционного Суда РФ, Н.В. Витрук отмечает, что административная ответственность имеет межотраслевое значение, в силу чего финансово-бюджетный, таможенный, налоговый, экологический виды ответственности являются, по существу, не самостоятельными видами ответственности, а представляют собой внутривидовое разделение административной ответственности.

Рассматривая административную ответственность в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, П.П. Серков критикует попытки ввести в правовое русло такие институты, как налоговая, бюджетная и процессуальная ответственность⁵, что по нашему мнению, справедливо.

Д.Н. Бахрах полагает, что под административной ответственностью следует понимать применение государственными органами и должностными лицами в условиях внеслужебного подчинения административных санкций за правонарушение⁶. Другие авторы полагают, что мерами административной ответственности следует считать исключительно наказания. По мнению В.М. Манохина, административная ответственность представляет собой реализация мер наказания, мер пресечения и восстановительных мер⁷.

Можно сделать вывод, что административная ответственность является разновидностью одного из видов юридической ответственности, которая характеризуется как выражение неотвратимости реагирования государства на административные правонарушения в определенной сфере.

⁴ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2014. С.210.

⁵ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2015. С.120.

⁶ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2015. С. 256.

⁷ Манохин В.М. Административное право России. М., 2010. С. 140.

На основании анализа основных понятий, сформулируем понятие «административная ответственность в сфере образования» как применение государственными органами и должностными лицами административных санкций за правонарушения в сфере общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ, и в сфере общественных отношений, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование⁸.

Соответственно, выделим цель административной ответственности в сфере образования:

- создать возможности реализации права граждан на образование, а именно условия для освоения обучающимися содержания образовательных программ;
- создать условия для реализации прав граждан на образование.

Выделим признаки административной ответственности за правонарушения в сфере образования:

- для данного вида ответственности специфичны ее субъекты – это те лица, которые и подлежат привлечению к административной ответственности в сфере образования;
- возможность привлечения к административной ответственности в сфере образования присутствует лишь при урегулировании составов правонарушений в сфере образования административным правом;
- мерой административной ответственности за правонарушения в сфере образования являются административные санкции – это штрафы и по отдельным составам дисквалификация;
- возбуждать протоколы об административном правонарушении и привлекать к административной ответственности в сфере образования могут лишь специально уполномоченные органы и их должностные лица, при этом лишь они регулируют деятельность в данной сфере.

⁸ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2015. С. 260.

Специфику административной ответственности в сфере образования придает лишь факт совершения административного деяния в сфере образования.

Таким образом, понятие административной ответственности в сфере образования складывается через понятие «административная ответственность» и основных понятий «сферы образования». Его можно определить, как применение государственными органами и должностными лицами административных санкций за правонарушения в сфере общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ, и в сфере общественных отношений, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование.

1.2 Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования

Административная ответственность в Российской Федерации установлена нормами КоАП РФ⁹. Это основной нормативных документ, который содержит в себе принципы, порядок привлечения к административной ответственности, в нем определены общие положения, группы административных правонарушений, органы, которые могут рассматривать дела об административных правонарушениях и т.д. В том числе КоАП РФ предусматривает и административную ответственность в сфере образования.

Отметим, что КоАП РФ (в редакции до 2009 года) по административным правонарушениям в сфере образования не отражал специфику собственно образовательной деятельности. В результате, как пишет К.В. Давыдов, на практике появился существенный пробел, ставший источником злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц – это дискриминационные условия приема, незаконное установление платы за обучение, нарушения требований к качеству образования.

Пробел восполнен в конце 2009 г., когда вступили в силу поправки в Ко-

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 2001. № 256.

АП РФ, закрепившие две важнейшие для образовательной сферы статьи:

- ст. 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций»;

- ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса».

Содержащиеся в них специальные составы образовали «сердцевину» института административной ответственности за нарушение требований законодательства именно об образовании.

Здесь нельзя не упомянуть и ст. 19.20 КоАП РФ (осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)). Ее положения носят общий характер, однако по непонятной причине долгое время они практически не применялись к образовательным правоотношениям.

Далее рассмотрим специфичность законодательства в сфере образования и его связь с административным правом России, так как лишь за правонарушения в сфере образования и наступает административная ответственность.

Конституция РФ и международные обязательства России в области прав человека обязывают государство обеспечить каждому человеку, находящемуся в сфере его юрисдикции, реальную возможность получения образования, то есть «доступность образования»¹⁰.

Конституционный Суд РФ еще в 2006 году разъяснил, что «доступность образования» предполагает не только экономическую доступность (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую доступность, под которой понимают безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

¹⁰ Косова О.Ю. Обеспечение доступности образования для несовершеннолетних // Законность. 2017. № 4. С. 6.

Применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства это означает, что каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения¹¹. Хотя позиция Конституционного Суда РФ была высказана по конкретной ситуации, она может быть распространена на иные уровни общего образования (обязательные начальное общее, основное общее, среднее общее), овладение которыми сопровождает жизнь ребенка.

Основным законом, на основе которого выстраивается законодательство об образовании, является федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об образовании в Российской Федерации». Из общих положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» следует, что получение образования предполагает приобретение в ходе образовательного процесса совокупности «знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности», которые становятся неразрывно связанными с личностью самого человека, определяя в дальнейшем его сознание и действия¹².

Согласно норме ч. 3 ст. 5 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» общедоступность и бесплатность гарантируются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе гарантируется бесплатность высшего образования, если образование этого уровня гражданин получает впервые. При этом объяснимо и объективно необ-

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П // Архив Конституционного Суда РФ, 2006.

¹² Боровик В.Г. Административная ответственность в сфере образования // Народное образование. 2010. № 9. С. 57.

ходимо установление особых гарантий получения образования детьми отдельных категорий, например детьми, оставшимися без попечения родителей, детьми с ограниченными возможностями здоровья или особо одаренными детьми, особенности формирования личности которых требуют особых, дополнительных условий получения ими образования (ч. 5 ст. 5 Закона об образовании).

Реализация права несовершеннолетних детей на образование обеспечивается путем создания «федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения» (ч. 4 ст. 5 Закона об образовании), вследствие этого они наделены широкими полномочиями (ст. ст. 6-9, 91-93 Закона об образовании).

Однако, как пишет О.Ю. Косова, на практике допускаются со стороны общеобразовательных организаций нарушения требований физической доступности образования, что влечет возможность привлечения к административной ответственности: необоснованные отказы в принятии в образовательное учреждение; не соответствующие законодательству положения локальных актов о приеме и отчислении из соответствующих учреждений; невыполнение мероприятий, обеспечивающих вход-выход и передвижение маломобильных групп детей (отсутствие пандусов, расширенных дверных проемов и пр.); вследствие ненадлежащего ведения сайта образовательных организаций информация, необходимая для обучающихся, в частности слабовидящих, не доступна для них и др.¹³

Экономическая доступность образования в целом предполагает его бесплатность, а значит, возможность получения за счет задействованных государством источников финансирования средств соответствующих бюджетов (ст. ст. 6-9, 99 Закона об образовании). Однако при упрощении федеральных государственных образовательных стандартов, сокращении объема часов и сужении программ учебных дисциплин появляется возможность ослабления гарантий

¹³ Косова О.Ю. Обеспечение доступности образования для несовершеннолетних // Законность. 2017. № 4. С. 8.

экономической доступности качественного образования.

Обучение сверх установленных гарантий осуществляется на договорной возмездной основе, что регламентировано ст. 101 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», через оказание дополнительных образовательных услуг. При проведении надзорных проверок прокурорские работники нередко выявляют нарушения порядка предоставления платных образовательных услуг, в том числе несоответствие условий договоров об их оказании требованиям законодательства, завышение оплаты оказываемых по договору услуг, например, при ее индексации. Среди применяемых мер реагирования особое место занимает возбуждение дел по ч. 1 ст. 19.30 КоАП.

В образовательной сфере все еще распространены случаи возложения на законных представителей обучающихся (в том числе детей, оставшихся без попечения родителей) обязанности финансирования приобретения учебников и иных учебных материалов, что противоречит положениям ч. ч. 1, 2 ст. 35 Закона об образовании о бесплатном их предоставлении для использования обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов¹⁴. В некоторых случаях администрация общеобразовательных учреждений организует незаконный сбор денежных средств с родителей на охрану учреждений и обеспечение антитеррористической безопасности. Оплата охранных услуг по договору осуществляется в течение длительного периода, сбор средств со стороны родителей носит системный и с большой вероятностью недобровольный характер, договоры об охране учреждения заключаются неуполномоченными лицами, например руководителями попечительского совета школы. В нарушение установленных правил пожертвованные средства собираются непосредственно работниками образовательной организации, решение об их использовании принимается неуполномоченными лицами.

¹⁴ Огурцова М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением права детей-инвалидов на образование. // Адвокат. 2016. № 5. С. 62.

Это нарушения законодательства в части использования образовательными организациями денежных сумм, «пожертвований», полученных ими для определенных целей. Здесь нарушаются, например, требования о предоставлении отчетов об использовании денежных средств и размещении их на сайте образовательных организаций, что создает возможность присвоения, использования средств не на нужды образования. Применение мер реагирования на выявленные нарушения нередко осложняется тем, что родители, учитывая, что их ребенок обучается в организации, осуществляющей различного рода подбор, в случае конфликтной ситуации пытаются ее «сгладить» и занимают позицию администрации образовательного учреждения.

Таким образом, нарушение права на образование может быть основанием для привлечения правонарушителей к ответственности, в том числе административной (ст. ст. 5.57, 19.30 КоАП РФ). Это регламентировано ст. 28 ФЗ «Об образовании в РФ».

Норма об административной ответственности образовательной организации в целом не является новой для российского образовательного законодательства, поскольку ответственность образовательной организации представлена в федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», уточнены составы административных правонарушений в КоАП РФ. Можно сделать вывод, что административная ответственность образовательной организации вытекает из ее компетенции и обязанностей и связывается, в широком смысле, с ненадлежащей реализацией образовательных функций.

Российское законодательство в области образования включает в себя кроме Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», также и другие законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования¹⁵.

В систему источников федерального образовательного права включаются

¹⁵ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М. 2015. С. 247.

указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также приказы, издаваемые федеральными органами исполнительной власти. Перечисленные акты могут приниматься для регулирования исключительно образовательных отношений, а могут быть посвящены регулированию иных отношений, но содержать отдельные положения, регулирующие отношения в сфере образования.

Президент РФ реализует нормотворческие полномочия в сфере образования, исполняя свои конституционные полномочия по определению основных направлений государственной политики в области науки и образования. Принимаемые им указы затрагивают наиболее важные направления государственной образовательной политики, государственного управления образованием и гарантий реализации конституционного права каждого на образование (например, Указы Президента РФ от 07.05.2008 № 716 «О федеральных университетах», от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» и т.д.).

Постановления Правительства РФ также являются источниками административного права в сфере образования и учитываются при привлечении к административной ответственности в данной сфере. Так, согласно п. 3 Положения о государственном контроле (надзоре) в сфере образования (утв. постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164) государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственный контроль качества образования осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации¹⁶.

В пример приведем еще и Постановление Правительства РФ от 15.08.2013 № 706, которым определяется порядок оказания платных образовательных услуг, согласно которого платные услуги не могут быть оказаны вме-

¹⁶ Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования: Постановление Правительства РФ от 11.03.2011 № 164 // Российская газета. 2011. № 57.

сто образовательной деятельности, финансируемой из бюджета. Средства, полученные при предоставлении таких услуг, возвращаются оплатившим их лицам¹⁷. В противном случае прослеживаются признаки совершения административного правонарушения по ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ.

Среди законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами РФ с целью регулирования образовательных отношений, можно выделить нормативные правовые акты, регулирующие общие вопросы образовательной деятельности в конкретном регионе. Важное место среди источников регионального образовательного права занимают нормативные правовые акты, закрепляющие особые гарантии для участников образовательных правоотношений¹⁸.

В пример приведем закон Амурской области от 11 октября 2013 г. № 255-ОЗ «О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области» (в ред. от 28.12.2016 г.). Закон вступил в силу с 1 января 2014 г.¹⁹

Согласно закона Амурской области от 11 октября 2013 г. № 255-ОЗ бюджетам муниципальных образований предоставляется межбюджетный трансферт на оплату труда педагогических работников, руководителей и иных работников, материальные затраты, включая приобретение учебников, средств обучения, игр, оплату услуг доступа к сети «Интернет», питание учащихся начальной школы и интернатов, оплату подвоза учащихся к муниципальным общеобразовательным организациям. Таким образом, реализуются государственные гарантии по обеспечению реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в Амурской области.

Объем межбюджетных трансфертов каждому муниципальному образова-

¹⁷ Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг: // Российская газета. 2013. № 187.

¹⁸ Образование: закон и гражданин / С.В. Барабанова, А.В. Богданова, З.П. Дашинская. М., 2015. С. 96.

¹⁹ О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области: закон Амурской области от 11 октября 2013 г. № 255-ОЗ (в ред. от 28.12.2016 г.) // Амурская правда. 2013. № 194.

нию Амурской области формируется исходя из нормативов финансирования в соответствии с методикой формирования объема межбюджетных трансфертов муниципальным районам и городским округам на финансовое обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях.

Региональное законодательство об образовании в настоящее время активно обновляется, поскольку многие действующие нормативные правовые акты были приняты задолго до принятия федерального закона «Об образовании в РФ» 2012 года. В субъектах РФ идет процесс приведения регионального законодательства об образовании в соответствие с положениями федерального закона²⁰.

Таким образом, основным нормативным документом законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования является Кодекс об административных правонарушениях в РФ, который содержит в себе основания привлечения за правонарушения в образовательной сфере, устанавливает санкции как необратимость административного наказания, определяет порядок и процедуру рассмотрения таковых административных дел. Особое значение имеют ст. 5.57 и ст. 19.30 КоАП РФ как основополагающие составы административной ответственности в сфере образования. На возможность привлечения к административной ответственности в сфере образования оказывает влияние непосредственно законодательство сферы образования, так как именно оно устанавливает гарантии защиты, основные права и обязанности субъектов правоотношений. Основополагающими нормативными актами являются Конституция РФ, ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», другие законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования (например, закон Амурской области от 11 октября 2013 г.

²⁰ Козырин А.Н. Нормы образовательного права // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 4. С. 42.

№ 255-ОЗ «О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области»).

1.3 Виды административных правонарушений в сфере образования

Классификация видов административных правонарушений, по мнению Д.П. Звоненко, представляет собой научную основу для систематизации законодательства об административной ответственности. Так как на практике существует распространенность административных правонарушений, то единого критерия такой классификации не существует. Для решения этой задачи возможно использовать комплексный критерий, объединяющий совокупность признаков, характеризующих единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом административных правоотношений²¹.

Существует множество классификаций, однако, мы приведем лишь те составы административных правонарушений, которые связаны со сферой образования:

– ст. 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении гражданину информации» гарантирует право каждого гражданина на информацию, в том числе и на предоставление информации об образовательном учреждении, учебном процессе, реализуемой образовательной программе, а также всех необходимых документов образовательной организации (устав, лицензии, разрешения и т.д.);

– ст. 13.11 КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных», а также схожий состав по ст. 13.14 КоАП РФ «Разглашение информации с ограниченным доступом». Сохранность персональных данных участников образовательного процесса является соблюдением конституционного принципа неприкосновенности частной жизни;

– ст. 18.19 КоАП РФ «Нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях». Указанный состав административного правонарушения в сфере образования связан с

²¹ Звоненко Д.П. Административное право. М., 2015. С 199.

иностранными студентами, а также в правилах сферы миграции;

– ст. 19.11 КоАП РФ «Нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации», а также схожий состав по ст. 19.23 КоАП РФ «Подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт». Перечисленные правонарушения в сфере образования имеют особое значение и распространенность²². Чаще всего подделке подлежат документы на организацию образовательной деятельности и образовательного процесса, дипломы об образовании, справки и т.д.;

– ст. 19.20 КоАП РФ «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)». Так как на осуществление образовательной деятельности требуется специальное разрешение (лицензия), то деятельность без нее содержит в себе признаки состава административного правонарушения в сфере образования. Положения данной нормы носят общий характер, однако по непонятной причине долгое время они практически не применялись к образовательным правоотношениям. Данная статья заработала лишь в последние годы;

– ст. 19.4, ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7 КоАП РФ, предусматривающие административную ответственность за невыполнение обязательных требований должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль и надзор. Все эти составы административных правонарушений в сфере образования вытекают из деятельности уполномоченными государственными органами исполнительной власти в сфере образования. Они способствуют организации дисциплины при выполнении требований должностных лиц, а также оказывают влияние на профилактику подобных нарушений, выполнения всех предписаний²³.

²² Кирилловых А.А. О регламентации образовательных правоотношений и деятельности высшей школы // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 110.

²³ Шиндер И. Административная ответственность за нарушения законодательства в области образования // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 5. С. 59.

Однако, основными правонарушениями в сфере образования, за которые наступает административная ответственность в сфере образования (ее основа, сердцевина) – это такие составы как:

– ст. 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций»;

– ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса».

Данные составы появились лишь в 2009 году, рассмотрим их более подробно.

Статья 5.57 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций, действует с 1 декабря 2009 г.

Согласно данной норме возможность реализовать гражданами права на образование является объектом административного правонарушения по ст. 5.57 КоАП РФ.

Объективная сторона административного правонарушения по ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ выражается через действия виновного лица, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования. Эти действия могут выражаться в отказе в принятии документов от родителя дошкольника или школьника, намеренное создание препятствий при желании перевести дошкольника из одного дошкольного учреждения в другой, либо в иную школу или класс, возможны и иные действия должностных лиц²⁴. Однако, по ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ объективная сторона административного правонарушения выражается еще и в принятии решения в части незаконного отказа в приеме в образовательную организацию либо отчисление из нее.

Отягчающим обстоятельством является совершение аналогичного ч.1 ст.

²⁴ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило. М., 2016. С.241.

5.57 КоАП РФ административного правонарушения. В этом случае, составляется протокол об административном правонарушении по ч. 3 данной статьи КоАП РФ. Это тоже относится в объективной стороне правонарушения, а именно совершение аналогичных действий повторно²⁵.

Ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ в качестве объективной стороны административного правонарушения называет действия виновных лиц, которые выразились в нарушении или незаконном ограничении предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод. Такие права обучающихся перечислены в ст. 34 ФЗ «Об образовании в РФ», а также в ряде других норм указанного закона.

Все виновные действия совершаются как в форме бездействия так и в форме действий. При этом все они нарушают права обучающихся в сфере образования. С момента совершения являются окончанными. Отметим, что именно по объективной стороне квалификация по ст. 5.57 КоАП РФ отличается от состава по ст. 19.30 КоАП РФ.

Субъект правонарушений по ст. 5.57 КоАП РФ различный в зависимости от части статьи. Так, по ч. 1 и ч. 2 – это должностные и юридические лица, а по ч. 3 исключительно должностные лица. Умысел всегда прямой, это характеризует субъективную сторону, т.е. наличие вины в форме прямого умысла.

Санкции по рассматриваемой норме административной ответственности в сфере образования от штрафа до дисквалификации, однако, дисквалификация возможна лишь при совершении правонарушения по ч. 3 в отношении должностных лиц.

Статья 19.30 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса, действует с 01 декабря 2009 г. По данной норме отношения в области управления образовательным процессом и яв-

²⁵ Паршина О.В. Административная ответственность юридических лиц как правовой институт меняет свою правовую природу // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 57.

ляются объектом административного правонарушения.

Объективная сторона административного правонарушения по ст. 19.30 КоАП РФ различна в зависимости от части статьи. Рассмотрим их детально.

По части 1 ст. 19.30 КоАП РФ объективная сторона выражается в осуществлении образовательными организациями образовательной деятельности через свои представительства. Это не является законным и содержит в себе признаки состава административного правонарушения. Также объективная сторона указанного правонарушения выражается и в нарушении законодательства о платных образовательных услугах. Постановление Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 определяет порядок оказания платных образовательных услуг, согласно которого платные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой из бюджета. Средства, полученные при предоставлении таких услуг, возвращаются оплатившим их лицам²⁶.

По части 2 ст. 19.30 КоАП РФ объективная сторона выражается в неполной реализации образовательных программ в соответствии с учебным планом либо неправомерный отказ в выдаче документов об образовании и (или) о квалификации. В пример приведем учебные заведения, которые преподают дисциплины хотя и в соответствии с учебным планом, но в сокращенном объеме.

По части 3 ст. 19.30 КоАП РФ объективная сторона выражается в незаконной выдаче документов об образовании, документов об образовании и о квалификации установленного в соответствии с законодательством об образовании образца, при этом не имеющим государственной аккредитации.

По части 4 ст. 19.30 КоАП РФ объективная сторона выражается в том, что виновное лицо умышленно искажает результаты государственной итоговой аттестации, олимпиад, нарушает порядок проведения государственной итоговой аттестации. При совершении данного правонарушения, нарушаются не только положения ФЗ «Об образовании в РФ», но и положения иных правовых актов, например, Приказ Минобрнауки России от 04.04.2014 № 267 (ред. от

²⁶ Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг: // Российская газета. 2013. № 187.

10.12.2014) «Об утверждении Порядка проведения олимпиад школьников»²⁷.

По части 5 ст. 19.30 КоАП РФ объективная сторона выражается в нарушении установленного законодательством об образовании порядка приема в образовательную организацию. Данный порядок регламентирован ФЗ «Об образовании в РФ», а также в типовых положениях об образовательных организациях соответствующего типа.

Часть 6 ст. 19.30 КоАП РФ содержит указание на повторное совершение административных правонарушений по ч.3-4 данной статьи, содержит более серьезное наказание, штрафа здесь нет, лишь дисквалификация.

Все административные правонарушения по ст. 19.30 КоАП РФ считаются оконченными с момента их совершения, совершаются как в форме действий, так и в форме бездействия.

Субъект данного правонарушения различен в зависимости от части статьи, это могут быть граждане, должностные лица и юридические. Субъективная сторона выражается как в форме неосторожности так и умысла.

Санкции по рассматриваемой норме административной ответственности в сфере образования от штрафа до дисквалификации, однако, дисквалификация возможна лишь при совершении правонарушения по ч. 3 и ч. 6 в отношении должностных лиц.

Таким образом, при анализе норм КоАП РФ можно выделить такие виды административных правонарушений в сфере образования как в ст. 5.39, 13.11, 18.19, 19.11, 19.20, 19.4-19.7 КоАП РФ, однако, основными правонарушениями, за которые наступает административная ответственность в сфере образования – это такие составы как ст. 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» и ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса». Данные составы появились лишь в 2009 году.

²⁷ Об утверждении Порядка проведения олимпиад школьников: Приказ Минобрнауки России от 04.04.2014 № 267 (ред. от 10.12.2014) // Российская газета. 2014. № 148.

2 ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

2.1 Основания административной ответственности за правонарушения в сфере образования

Основание административной ответственности является совершение административного правонарушения. Легальное понятие административного правонарушения закреплено ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ. Им признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность²⁸.

Это определение является формальным, поскольку содержит только юридические признаки деяния. Статья 14 УК РФ в понятие преступления включила и материальный признак «общественно опасное деяние». Названные в статьях Особенной части КоАП РФ деяния потому и запрещены законом, что они общественно вредны. Об этом косвенно сказано в ст. 2.2 КоАП РФ, которая связывает деяния с вредными последствиями. Противоправность – это юридическое признание антиобщественного, вредного для граждан, общества, государства поведения. Антиобщественный характер преступлений настолько велик, что они признаются общественно опасными. А степень вредоносности большинства административных правонарушений невелика, они не являются общественно опасными.

Таким образом, можно сделать вывод, что первый признак административного правонарушения – это общественная вредность. Вторым признаком является административная противоправность. Н.М. Конин отмечает, что сущность административного правонарушения определяется его общественной опасностью, что является основанием для ответственности за его совершение,

²⁸ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило. М., 2016. С. 269.

при отсутствии названного признака нет и административного правонарушения²⁹. Такое деяние прямо запрещено статьями Особенной части КоАП РФ или законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Третий признак административного правонарушения – это деяние, т.е. сознательное, волевое действие или бездействие одного или нескольких человек.

Четвертый признак характеризует субъектов правонарушения – это деяние, совершенное физическим или юридическим лицом. Его не может совершить неорганизованная группа граждан, сложная организация, не являющаяся юридическим лицом (партия, финансово-промышленная группа и др.), филиал и иные структурные подразделения юридического лица.

Пятый признак административного правонарушения – виновность, т.е. это деяние сознательное, волевое, совершенное умышленно или неосторожно.

Шестой признак административного правонарушения – наказуемость. Конкретное деяние может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законодательством предусмотрена административная ответственность³⁰.

Таким образом, административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Кроме того, любая реальная юридическая ответственность имеет три основания:

- нормативное (систему регулирующих ее правовых норм);
- фактическое (неправомерные деяния субъектов права);
- процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам)³¹.

²⁹ Конин Н.М. Административное право России. М., 2015. С. 48.

³⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2015. С. 547.

³¹ Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики. М., 2014. С. 410.

Данные основания применимы и к административной ответственности в сфере образования.

Нормативное основание состоит в системе регулирующих ее правовых норм. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие сферу административной ответственности при совершении правонарушений в сфере образования – это КоАП РФ, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и т.д. Указанными нормативно-правовыми актами установлены основные понятия, основания, условия, порядок привлечения к административной ответственности и т.д.

Фактическое основание состоит в установлении состава административного правонарушения в сфере образования. Под составом административного правонарушения следует понимать установленную правом совокупность признаков, при наличии которых конкретное деяние – административное правонарушение. К элементам состава административного правонарушения относятся объект; объективная сторона; субъект; субъективная сторона³².

Процессуальное основание состоит в соблюдении самой процедуры привлечения к административной ответственности по таким статьям как:

- ст. 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций»;

- ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса»;

– по иным статьям в данной сфере.

Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования раскрыты в параграфе 2.2 бакалаврской работы.

Рассмотрим основания административной ответственности за правонарушения в сфере образования через анализ судебной практики (распространенные деяния), то есть сам факт совершения административного правонарушения в сфере образования. Постановлением Самарского областного суда от

³² Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2008. С. 553.

18.05.2015 № 4а-325/2015 производство по делу было прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием в действиях лица, привлекаемого к ответственности, состава вменяемого административного правонарушения³³. Как следует из материалов дела, основанием для привлечения директора МБОУ Гимназия к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ, явились выводы по результатам проверки прокуратурой о нарушении МБОУ Гимназия ст. 43 Конституции РФ, п. 3 ст. 5, п. 1 ст. 25, подп. 8 п. 3 ст. 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», п. 3.20 Устава учебного заведения, выразившемся в том, что находившийся на обучении в классе 9 «Б» МБОУ Гимназия, незаконно отчислен из образовательной организации. Причиной тому отсутствие поданного заявления учащимся в 10 класс.

Решением районного суда, вынесенным по результатам рассмотрения жалобы на постановление мирового судьи, постановление оставлено без изменения. С данными судебными решениями вышестоящая инстанция не согласилась по следующим основаниям и прекратила производство по делу. Согласно ст. 61 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в связи с получением образования (завершения обучения 9 классов) образовательные отношения прекращаются.

Таким образом, при получении основного общего образования и завершении освоения основных образовательных программ порядок перевода учащихся на следующий уровень среднего общего образования законодательством РФ об образовании не определен и в соответствии с ч. 9 ст. 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливается самостоятельно организацией, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам. В силу ч. 4 ст. 67 указанного закона в приеме в государственную или муниципальную образовательную

³³ Постановление Самарского областного суда от 18.05.2015 № 4а-325/2015 // Архив Самарского областного суда, 2015.

организацию может быть отказано по причине отсутствия в ней свободных мест.

В соответствии с ч. 2 ст. 30 Федерального закона от 29.12.2012 г. образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности. Гимназия определила в Положении о приеме граждан в учебное заведение порядок перевода учащихся на следующий уровень среднего общего образования, а именно учащиеся после 9 класса могут быть приняты на уровень среднего (полного) общего образования по заявлению родителей (законных представителей) в порядке и в сроки, определяемые приказом директора Гимназии. По материалам дела родители не подали в установленный срок заявление, поэтому отчисление учащегося из образовательной организации не повлекло нарушения или незаконного ограничения прав и свобод обучающегося в сфере образования.

Поэтому суд сделал вывод о том, что основания привлечения к административной ответственности по ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ должностного лица отсутствуют, поэтому и состава нет, административное дело подлежит прекращению, штраф отменен³⁴.

Оставлен в силе при обжаловании штраф мирового судьи от 04 февраля 2016 г., согласно которого К. признана виновной в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ, и подвергнута штрафу в размере 30 000 руб. Основанием при привлечении к административной ответственности послужил факт издания приказа об отчислении из техникума несовершеннолетнего ребенка-сироты за нарушение им Устава и правил проживания в общежитии. Действия совершены без получения согласия органов опеки и попечительства³⁵.

Еще пример привлечения к административной ответственности по ст.

³⁴ Постановление Самарского областного суда от 18.05.2015 № 4а-325/2015 // Архив Самарского областного суда, 2015.

³⁵ Постановление Кемеровского областного суда от 13.07.2016 по делу № 4а-759/2016 // Архив Кемеровского областного суда, 2016.

19.30 КоАП РФ. Как основание – это совершение правонарушения по ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ. Так, постановлением мирового судьи федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Кубанский государственный университет» назначено административное наказание по ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ в виде штрафа. При обжаловании постановление мирового судьи оставлено без изменения, жалоба без удовлетворения³⁶.

В суде кассационной инстанции рассматривалась жалоба на все постановленные судебные решения. Как следует из материалов дела при проведении внеплановой документарной проверки в отношении университета в части филиала выявлены нарушения установленных законодательством Российской Федерации в области образования требований к ведению образовательной деятельности, выразившиеся в нарушении Правил оказания платных образовательных услуг (в договорах об образовании отсутствует уровень образовательной программы, отсутствует право заказчика потребовать возмещения убытков, причиненных ему в связи с нарушением сроков начала и (или) окончания оказания платных образовательных услуг, а также в связи с недостатками платных образовательных услуг).

Ссылка на то, что для выполнения требований достаточно указать в договоре код такой программы, не может быть принята во внимание. Указание номера кода не содержит полной информации о программе, по которой желает обучаться лицо, подписавшее такой договор, что может ввести его в заблуждение и привести к нежелательным последствиям в виде некачественной) оказания образовательных услуг.

На основании изложенного, в удовлетворении требования об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 19.30 КоАП РФ (нарушение требований к ведению образовательной деятельности) было отказано.

³⁶ Постановление Краснодарского краевого суда от 11.07.2016 N 4А-479/2016 // Архив Краснодарского краевого суда, 2016.

Приведем еще практику Амурской области в данной сфере. Основания административного правонарушения должно иметь точную квалификацию по совершению административного правонарушения. Однако, в суде возможна и переквалификация состава административного правонарушения. Так, в Ромненский районный суд Амурской области поступило дело об административном правонарушении в отношении юридического лица МОБУ «Ромненская СОШ» о привлечении к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ. Как следует из материалов дела, по результатам выездной проверки выявлены нарушения лицензионных требований, предусмотренных имеющейся у школы лицензией по регулярным перевозкам детей школьным автобусом в пригородном сообщении³⁷.

Однако, в ходе рассмотрения административного дела установлено, что в представленных материалах отсутствуют доказательства, подтверждающие повторное в течение года нарушение МОБУ «Ромненская СОШ» требований, предусмотренных п.п. «а», «г», «и» п. 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, а также свидетельствующие о том, что выявленные нарушения повлекли наступление тяжких последствий. При таких обстоятельствах, суд решил, что действия МОБУ «Ромненская СОШ» подлежат квалификации на ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ.

В случае, если протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершённого правонарушения, судья может переквалифицировать действия на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой объект посягательства, при условии, что это не ухудшает положения лица, в отношении которого возбуждено дело, и не изменяет подведомственности его рассмотрения. Составы административных правонарушений, предусмотренные ч. 3 и ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ,

³⁷ Постановление Ромненского районного суда Амурской области от 08.07.2017 г. № 5-11/2017 // Архив Ромненского районного суда, 2017.

имеют единый родовой объект посягательства. Санкции ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ предусматривает менее строгое наказание в виде альтернативного наказания (предупреждение), чем санкция ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ. Подведомственность рассмотрения данного дела в результате изменения квалификации с ч. 3 ст. 19.20 на ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ не изменяется. Следовательно, здесь возможна переквалификация в суде.

Принимая во внимание установленные в ходе судебного разбирательства обстоятельства, отсутствие сведений о привлечении МОБУ «Ромненская СОШ» к административной ответственности, а также с учётом того, что в результате правонарушения никаких тяжких последствий, причинения вреда не наступило, совершённое правонарушение не принесло ущерба государственным, общественным интересам или интересам граждан, в соответствии с положениями ст. 3.1, 4.1 КоАП РФ, соразмерности назначения наказания совершённому правонарушению, обеспечения достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства, судья Ромненского районного суда Амурской области назначила школе административное наказание в виде предупреждения³⁸.

Приведем еще пример практики Амурской области по данной статье с иным результатом. Так, был рассмотрен в Ромненском районном суде административный материал в отношении должностного лица директора МОБУ «Ромненская СОШ», из которого следует, что 15 мая 2017 года, по результатам плановой документарной и выездной проверки, выявлены нарушения лицензионных требований, предусмотренных имеющейся у школы лицензией, допущенные должностным лицом при осуществлении лицензируемой деятельности, не связанной с извлечением прибыли, по регулярным перевозкам детей школьными автобусами в пригородном сообщении, в том числе грубые нарушения, в частности, такие как не обеспечение проведение проверок должностным лицом ответственным за безопасность дорожного движения; не обеспечение проведе-

³⁸ Постановление Ромненского районного суда Амурской области от 08.07.2017 г. № 5-11/2017 // Архив Ромненского районного суда, 2017.

ние сверок по ДТП с ГИБДД по дорожно-транспортным происшествиям с участием принадлежащих ей транспортных средств независимо от места их совершения; допущено отсутствие обязательных реквизитов путевой документации; не организовано проведение предрейсового и послерейсового контроля технического состояния ТС; были допущены к работе водители с истекшими медицинскими справками. Поэтому директором МОБУ «Ромненская СОШ» совершено административное правонарушение, выразившееся в осуществлении деятельности при наличии специального разрешения (лицензии), но с грубым нарушением его условий.

На основании изложенного, Ромненским районным судом директор МОБУ «Ромненская СОШ» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ с назначением административного штрафа в размере 20000 рублей³⁹.

Однако, по основаниям, предусмотренных по ст. 19.20 КоАП РФ возможны и иные санкции. Все зависит от оснований привлечения к административной ответственности. Так, в Благовещенском районном суде Амурской области было рассмотрено административное правонарушение по указанной выше статье КоАП РФ, однако, поводом послужил установленный факт перевозки пассажиров (школьников) на транспортном средстве, выразившиеся в превышении норм предельной вместимости транспортного средства в количестве 22 пассажира при перевозке пассажиров (школьников) в количестве 36 человек на транспортном средстве категории «Д»⁴⁰. Это нарушение лицензионных требований относится к грубым, оно может повлечь за собой возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, в том числе детей, а также нарушают права потребителей.

Школа в ответ приводила доводы, что в действиях отсутствует состав вменяемого административного правонарушения, ссылаясь на истечение сро-

³⁹ Постановление мирового судьи Амурской области по Ромненскому районному судебному участку от 29.05.2017 г. № 5-286/2017 // Архив мирового суда Амурской области, 2017.

⁴⁰ Постановление судьи Благовещенского районного суда Амурской области от 23.01.2017 г. № 5-1/2017 // Архив Благовещенского районного суда, 2017.

ков давности привлечения к административной ответственности, а также на то обстоятельство, что перевозкой учащихся осуществлялась для обеспечения учебного процесса, то есть для собственных нужд, в связи, с чем полагали, что данная деятельность не подлежала лицензированию. Доводы судом признаны не состоятельными.

Рассматривая вопрос о виде и размере административного наказания, суд пришел к выводу о запрете эксплуатации автотранспортного средства сроком на 30 суток, поскольку менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Таким образом, для наступления реальной административной ответственности в сфере образования необходима, прежде всего, норма, устанавливающая обязанность и санкцию за ее неисполнение (административная ответственность устанавливается нормами КоАП РФ). Затем может возникнуть фактическое основание правонарушения. При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе назначить наказание за административное правонарушение путем вынесения постановления.

В целом можно говорить о том, что основание административной ответственности в сфере образования состоит из двух составляющих: из общих положений КоАП РФ, раскрывающих понятие административного правонарушения в целом, и его конкретного вида в сфере образования; из юридического факта совершения административного правонарушения в сфере образования, содержащего в себе признаки, изложенные в статье Особенной части КоАП РФ.

2.2 Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования

Возбуждение дела об административном правонарушении в области образования производится должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы. Согласно п. 90 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.57, ч. 2 ст. 18.19, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст.ст. 19.6, 19.7, 19.30 КоАП РФ составляются должностными лицами

органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Согласно п. 3 Положения о государственном контроле (надзоре) в сфере образования (утв. постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164) государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственный контроль качества образования осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации⁴¹.

В полномочия Рособнадзора входит выдача предписаний об устранении выявленных нарушений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования, и контроль за их исполнением, включая принятие мер в связи с неисполнением предписаний (составление протокола об административном правонарушении), а также возбуждение дел об административных правонарушениях в пределах установленных полномочий (в основном это ст. 5.57 КоАП РФ, ст. 19.30 КоАП РФ), направление материалов административного дела в суд.

Рассмотрим особенности привлечения к административной ответственности виновных лиц по ст. 5.57 КоАП РФ и ст. 19.30 КоАП РФ, так как именно данные составы являются специальными образуют «сердцевину» института административной ответственности за нарушение требований законодательства об образовании⁴².

Поводами для составления протоколов об административном правонарушении согласно ст. ст. 5.57, 19.30 КоАП РФ являются:

⁴¹ Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования : Постановление Правительства РФ от 11.03.2011 № 164 // Российская газета. 2011. № 57.

⁴² Собко Ю.А. Административная ответственность как способ контроля автономных учреждений высшего профессионального образования: практика и правовое обеспечение // Юрист вуза. 2012. № 10. С. 24.

- непосредственное установление должностными лицами факта административного правонарушения по указанным статьям;
- поступившие к ним материалы, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (например, родители жалуются на побои в детском саду либо школе).

Протокол об административном правонарушении составляется должностным лицом Рособнадзора немедленно после выявления совершения административного правонарушения, т.е. с момента установления должностным лицом факта административного проступка (ст. 28.5 КоАП РФ). В случае, если должностному лицу Рособнадзора для составления протокола необходимо выяснить дополнительные обстоятельства дела либо данные о физическом лице или сведения о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Если протокол будет составлен за пределами сроков, установленных ст. 28.5 КоАП РФ, это не будет являться существенным недостатком, так как эти сроки не являются пресекательными⁴³.

Протокол должен содержать дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса мест жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью КоАП РФ, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического, должностного лица или законного представителя

⁴³ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило. М., 2016. С 256.

юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ).

Вместе с тем существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для конкретного дела об административном правонарушении. Должностное лицо Рособрнадзор при составлении протокола разъясняет физическому, должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых ведется дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу их права и обязанности, предусмотренные ст. 51 Конституции Российской Федерации и соответствующими положениями главы 25 КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

В обязательном порядке должны быть отобраны объяснения от виновного лица. Такие объяснения могут быть получены как в самом протоколе об административном правонарушении, так и на отдельном бланке объяснений. Отсутствие таких разъяснений и предупреждений в протоколе или отдельном объяснении лица может быть признано судом нарушением, влекущим невозможность использования такого доказательства при рассмотрении дела об административном правонарушении⁴⁴.

После составления протокола лицу, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, должностным лицом Рособрнадзор предоставляется возможность ознакомления с протоколом. Данное лицо имеет право представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу. Протокол подписывается должностным лицом Рособрнадзор, его составившим, лицом, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении. После чего копия протокола вручается под расписку указанному лицу. В случае отказа от подписания протокола лицом, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, в протоколе делается соответствующая запись. Копия протокола направляется

⁴⁴ Мелехин А.В. Административное право РФ. М. 2016. С. 341.

лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня его составления.

В случае неявки лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, если оно извещено в порядке, предусмотренном ст. 25.15 КоАП РФ, в протоколе делается соответствующая запись. Вместе с тем лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте рассмотрения дела и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

Далее составленный протокол об административном правонарушении по ст. 5.57 КоАП РФ либо по ст. 19.30 КоАП РФ направляется для рассмотрения в мировой суд в течение трех суток с момента его (часть 1 статьи 28.8 КоАП).

Статьей 24.5 КоАП РФ определены обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. Такими обстоятельствами являются, в частности, отсутствие события административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения; отмена закона, установившего административную ответственность; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению (часть 1 статьи 24.5 КоАП). Прекращение начатого производства осуществляется путем вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении (часть 1 статьи 28.9 КоАП).

В пример приведем практику Верховного Суда РФ по теме актуальной и на сегодняшний день – это поборы с родителей в образовательном учреждении⁴⁵. Так, постановлением и.о. мирового судьи судебного участка № 1 г. Алатырь Чувашской Республики от 23 января 2015 г., оставленным без изменения

⁴⁵ Постановление Верховного Суда РФ от 27.11.2015 № 31-АД15-18 // Архив Верховного суда РФ, 2015.

решением судьи Алатырского районного суда Чувашской Республики от 25 марта 2015 г. и постановлением председателя Верховного Суда Чувашской Республики от 22 июня 2015 г., директор МБОУ «СОШ № 3» г. Алатырь Клементьева М.В. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ, и подвергнута штрафу 30000 рублей. В жалобе, поданной в Верховный Суд РФ, Клементьева М.В. просит отменить вынесенные постановления.

Как следует из материалов дела, Администрацией школы под видом благотворительной деятельности организованы систематические денежные сборы с родителей учащихся на содержание здания и помещений школы, их ремонт. Данные обстоятельства послужили основанием для привлечения должностного лица к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ.

Вывод мирового судьи, вышестоящих судебных инстанций мотивирован тем, что пожертвования родителей учеников школы были направлены не на цели, указанные в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», а на обеспечение содержания зданий школы, обустройство прилегающих к ней территорий, что относится к полномочиям органов местного самоуправления районов и городских округов, но фактически эти обязанности возложены на родителей учащихся, чем не соблюдается принцип доступности и бесплатности образования при оказании образовательных услуг. Однако, по мнению Верховного Суда РФ, такое мнение является ошибочным⁴⁶.

Вывод мирового судьи и вышестоящих судебных инстанций о том, что на родителей обучающихся фактически возложена обязанность по содержанию и ремонту мест общего пользования школы и кабинетов, облагораживанию прилегающих к школе территорий, чем не соблюдается принцип доступности и бесплатности образования, по мнению Верховного Суда РФ не основан на материалах дела. Данных, указывающих на то, что взносы родителей носят при-

⁴⁶ Постановление Верховного Суда РФ от 27.11.2015 № 31-АД15-18 // Архив Верховного суда РФ, 2015

нудительный характер, а невнесение денежных средств влечет какие-либо последствия, ограничивающие или нарушающие права обучающихся, в материалах дела не содержится. Напротив, материалами дела объективно подтверждено и в ходе производства по делу судебными инстанциями установлено, что денежные средства поступали от родителей в попечительский совет на улучшение условий обучающихся исключительно на добровольной основе. Исходя из добровольности производимых взносов, отсутствуют основания для вывода о том, что внесение родителями денежных средств в целях улучшения условий обучающихся повлекло нарушение или ограничение их права на получение общедоступного и бесплатного образования.

Данных, указывающих на незаконное нарушение или ограничение такого права, материалы дела не содержат, соответствующих доказательств в ходе производства по делу не добыто, что с учетом конкретных обстоятельств дела не позволяет признать обоснованным вывод судебных инстанций о виновности должностного лица школы в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах привлечение к административной ответственности не законно, постановления о штрафе отменены, производство по делу прекращено Верховным Судом РФ⁴⁷.

Отметим еще такой момент, что при прекращении производства по делу в обжаловании невозможно поменять основания прекращения. В пример приведем постановление мирового судьи, принятое для рассмотрения по ч. 2 ст. 19.30 КоАП РФ в отношении директора школы, согласно которого производство по делу прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения. Однако, была подана жалоба начальника Департамента образования Вологодской области Р., требованиями которой была отмена судебного решения, прекращение производства по делу в связи с истечением срока давности привлечения директора школы к административной ответственности.

⁴⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 27.11.2015 № 31-АД15-18 // Архив Верховного суда РФ, 2015.

По мнению суда, оснований для удовлетворения такой жалобы не имеется. Так как изменение основания прекращения производства по делу на истечение срока давности привлечения к административной ответственности, как о том просит должностное лицо в жалобе, приведет к ухудшению ее правового положения. Кроме того, обсуждение вопроса о виновности лица по истечении срока давности привлечения к административной ответственности недопустимо. В данном случае при изменении основания прекращения производства по делу фактически будут сделаны выводы о виновности лица, в отношении которого велось производство по делу, что также запрещено нормами КоАП РФ.

Также отметим, что одновременно с возбуждением административного дела, уполномоченный орган в сфере образования должен:

– виновному лицу в совершении административного правонарушения направить предписание об устранении нарушения законодательства Российской Федерации, а также проконтролировать его исполнение. Так как неисполнение направленного и полученного предписания влечет также административную ответственность;

– при нарушении требования законодательства РФ образовательным учреждением, выразившимся в неправомерной выдаче документов государственного образца о соответствующем образовании либо квалификации, или иного нарушения прав обучающихся, решить вопрос о приостановлении действия свидетельства о государственной аккредитации образовательного учреждения либо о лишении образовательного учреждения государственной аккредитации⁴⁸.

Итак, нами выделены особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере образования: протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования; факти-

⁴⁸ Давыдов К.В. Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 71.

ческое основание (совершение правонарушения в сфере образования) требует детальной фиксации всех условий совершения правонарушения и правильного установления нарушений образовательного законодательства, в противном случае судьи принимают решение об отсутствии состава административного правонарушения; основная процедура привлечения к административной ответственности в сфере образования не отличается от иных составов⁴⁹.

Далее рассмотрим санкции административной ответственности в сфере образования по основным составам:

1) по ст. 5.57 КоАП РФ:

- в качестве альтернативного наказания должностного лица нижний предел административного штрафа установлен в сумме 10, 30 тыс. руб., а верхний от 30 до 50 тыс. руб. в зависимости от части статьи (1 или 2), по части 3 предусматривается дисквалификация виновного лица на 1 года до 3 лет.

- в качестве альтернативного наказания юридического лица нижний предел административного штрафа установлен в сумме 50, 100 тыс. руб., а верхний от 100 до 200 тыс. руб. в зависимости от части статьи (1 или 2).

2) по ст. 19.30 КоАП РФ:

- в качестве альтернативного наказания граждан нижний предел административного штрафа установлен в сумме 3 тыс. руб., а верхний до 5 тыс. руб.;

- в качестве альтернативного наказания должностного лица нижний предел административного штрафа установлен в сумме 20, 30 тыс. руб., а верхний от 40 до 50 тыс. руб. в зависимости от части статьи, предусматривается дисквалификация виновного лица до 2 лет.

- в качестве альтернативного наказания юридического лица нижний предел административного штрафа установлен в сумме 50, 100 тыс. руб., а верхний от 100 до 500 тыс. руб. в зависимости от части статьи.

Обращает на себя внимание явная несоразмерность санкций в рассматри-

⁴⁹ Давыдов К.В. Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 73.

ваемых статьях⁵⁰.

Также можно сделать вывод, что штраф является самой распространенной мерой административного наказания. Причиной тому служит пополнение казны государства, однако, статистика исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях низкая⁵¹. Неисполняемость административных наказаний ведет к ощущению безнаказанности у правонарушителей, снижает эффективность предупреждения повторного совершения правонарушений. Таким образом, также назрела необходимость кардинальных изменений в механизме взыскания административного наказания в виде административного штрафа.

Попытки законодателя решить данную проблему путем введения возможности уплаты половины штрафа за отдельные правонарушения существенно не повлияли на ситуацию, как и расширение полномочий органов исполнения наказания. Они создали новую проблему. Целью административного наказания исходя из предписаний ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Таким образом, назначенное административное наказание не только должно соответствовать тяжести совершенного правонарушения, но и быть достаточным для предупреждения совершения правонарушений в дальнейшем.

Мы предлагаем при назначении административного наказания за правонарушения в сфере образования использовать дифференцированно от субъекта правонарушения: должностными лицами – дисквалификацию, а юридическими лицами – приостановление деятельности.

Мы также согласны с мнением Н.Г. Салищевой о том, что в последние годы не соблюдается соразмерность в административных наказаниях с точки зрения оценки противоправности административных правонарушений и сопо-

⁵⁰ Козырин А.Н. Нормы образовательного права // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 4. С. 34.

⁵¹ Россинский Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 39.

ставления их составов. Считаем, что особенно это применимо к сфере образования⁵².

Н.Г. Салищева неоднократно указывала, что целесообразно обсудить вопрос о назначении размеров штрафов юридическим лицам с учетом размера их бизнеса (крупного, среднего, малого) и выделить в качестве отдельного субъекта административной ответственности индивидуальных предпринимателей, исключив практику приравнивания их по размеру налагаемых штрафных санкций к юридическим лицам⁵³.

Стоит также рассмотреть вопрос расчета размера административного штрафа исходя из финансовых показателей деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Такой способ расчета позволит обоснованно устанавливать размер административного штрафа и дифференцировать тяжесть последствий, которые понесет лицо в результате совершения административного правонарушения и привлечения его к административной ответственности⁵⁴.

Также считаем, что необходимо выделить в качестве субъекта административной ответственности в сфере образования (так и в общем при привлечении к административной ответственности) индивидуального предпринимателя и исключить практику его приравнивания по объему налагаемых штрафных санкций к юридическим лицам. Можно было бы обсудить вопрос о дифференцированном применении штрафных санкций, предусматривающих административную ответственность крупного, среднего и малого предпринимательства, как это определено в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях.

⁵² Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 10.

⁵³ Руденко А.В. Проблемы института административной ответственности на современном этапе в научных трудах профессора Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 35.

⁵⁴ Домрачев, Д.Г. Вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности в Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 19.

Меры административной ответственности в сфере образования и правила их применения должны соответствовать характеру правонарушения сферы образования, его опасности для защищаемых законом ценностей, а также личности правонарушителя и степени его вины, обеспечивать учет причин и условий его совершения, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования выявлены проблемы в сфере применения административной ответственности за правонарушения в сфере образования:

1) неисполняемость административных наказаний в сфере образования ведет к ощущению безнаказанности у правонарушителей, снижает эффективность предупреждения повторного совершения правонарушений, что требует внесения кардинальных изменений в механизме взыскания административного наказания в виде административного штрафа;

2) назначение административного наказания за правонарушения в сфере образования не используется дифференцированно от субъекта правонарушения;

3) наблюдается явная несоразмерность санкций в статье 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» фактическому составу административного правонарушения;

4) при назначении административных штрафов юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям не учитывается размер их бизнеса (крупного, среднего, малого).

С целью совершенствования административного законодательства в сфере образования предлагаем:

1) внести кардинальные изменения в механизме взыскания административного наказания в виде административного штрафа (что скажется на сфере образования). Решением проблемы может быть электронное направление постановлений об административных правонарушениях в Службы судебных приставов в г. Благовещенске и Благовещенском районе напрямую с суда. Данное нововведение позволит сократить сроки направления и возбуждения исполнительных производств по привлечению к административной ответственности за правонарушения в сфере образования;

2) при назначении административного наказания за правонарушения в

сфере образования использовать дифференцированно от субъекта правонарушения: должностными лицами – дисквалификацию, а юридическими лицами вплоть до приостановления деятельности;

3) внести изменения в части увеличения размера административного штрафа по ст. 5.57 КоАП РФ, срока для дисквалификации должностных лиц, (в связи с ее значимостью в сфере образования, последствиями ее нарушения), изложив в следующей редакции:

1. Нарушение или незаконное ограничение права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до шестидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.

2. Нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от семидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей.

3. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, -

влечет дисквалификацию на срок от двух года до трех лет.

4) при назначении административных штрафов юридическим лицам учитывать размер их бизнеса (крупного, среднего, малого) и выделить в качестве отдельного субъекта административной ответственности индивидуальных предпринимателей, исключив практику приравнивания их по размеру налагае-

мых штрафных санкций к юридическим лицам. Такие изменения в случае введения их в КоАП РФ позитивно скажутся на возможности соблюдения принципа индивидуализации наказания.

Меры административной ответственности в сфере образования и правила их применения должны соответствовать характеру правонарушения сферы образования, его опасности для защищаемых законом ценностей, а также личности правонарушителя и степени его вины, обеспечивать учет причин и условий его совершения, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. – 2001. – № 256.

2 Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. – 2012. – № 303.

3 Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования: Постановление Правительства РФ от 11.03.2011 № 164 // Российская газета. – 2011. – № 57.

4 Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг: Постановление Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 // Российская газета. – 2013. – № 187.

5 Об утверждении Порядка проведения олимпиад школьников : Приказ Минобрнауки России от 04.04.2014 № 267 (ред. от 10.12.2014) // Российская газета. – 2014. – № 148.

6 О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области: закон Амурской области от 11 октября 2013 г. № 255-ОЗ (в ред. от 28.12.2016 г.) // Амурская правда. – 2013. – № 194.

II Специальная литература

7 Агапов, А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Б. Агапов. – М.: Академия, 2014. – 410 с.

8 Агапов, А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 53-59.

9 Агеев, А.А. Основные тенденции и особенности развития регионального законодательства об административной ответственности / А.А. Агеев

// Российский следователь. – 2016. – № 14. – С. 44-46.

10 Баранова, С.В. Образование: закон и гражданин / С.В. Барабанова, А.В. Богданова, З.П. Дашинская. – М.: Редакция «Российской газеты», 2015. – 176 с.

11 Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2015. – 630 с.

12 Беликов, А.П. К вопросу о природе и сущности административной ответственности / А.П. Беликов, И.И. Ярыгин // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 45-48.

13 Боровик, В.Г. Административная ответственность в сфере образования / В.Г. Боровик // Народное образование. – 2010. – № 9. – С. 57-63.

14 Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. – М.: Норма, 2014. – 258 с.

15 Гуев, А.Н. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Н. Гуев. – М.: Экзамен, 2010. – 992 с.

16 Гюлюмян, В.Г. Административная ответственность в ретроспективе и перспективе / В.Г. Гюлюмян // Lex russica. – 2017. – № 7. – С. 151-165

17 Давыдов, К.В. Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений / К.В. Давыдов // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 2. – С. 68-73.

18 Домрачев, Д.Г. Вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности в Российской Федерации / Д.Г. Домрачев // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 3. – С. 17-19.

19 Зарипова, М. Размещение информации на сайте образовательной организации / М. Зарипова // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2015. – № 5. – С. 53-61.

20 Звоненко, Д.П. Административное право / Д.П. Звоненко. – М.: Норма-М, 2015.– 269 с.

21 Калигин, М.Б. Опыт работы прокуратуры Саратовской области по

защите прав детей при обеспечении общедоступного и бесплатного образования / М.Б. Калигин, Д.Х. Беккалиев // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 76-78.

22 Козырин, А.Н. Нормы образовательного права / А.Н. Козырин, Т.Н. Трошкина // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 4. – С. 19-57.

23 Косова, О.Ю. Обеспечение доступности образования для несовершеннолетних / О.Ю. Косова // Законность. – 2017. – № 4. – С. 6-10.

24 Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило. – М., 2016. – 326 с.

25 Конин, Н.М. Административное право России / Н.М. Конин. – М.: Академия, 2015. – 210 с.

26 Кирилловых, А.А. О регламентации образовательных правоотношений и деятельности высшей школы / А.А. Кирилловых // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 106 - 113.

27 Купеева, Л.Ч. Новеллы освобождения от административной ответственности / Л.Ч. Купеева // Российский следователь. – 2017. – № 1. – С. 43-46.

28 Манохин, В.М. Административное право России / В.М. Манохин. – М.: Норма, 2010. – 272 с.

29 Мелехин, А.В. Административное право РФ / А.В. Мелехин. – М.: Норма, 2016. – 623 с.

30 Мицкевич, Л.А. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 39-44

31 Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка 100000 слов / С.И. Ожегов. – М.: Оникс, 2016. – 1376 с.

32 Огурцова, М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением права детей-инвалидов на образование / М.Л. Огурцова // Адвокат. – 2016. – № 5. – С. 61-64.

33 Паршина, О.В. Административная ответственность юридических

лиц как правовой институт меняет свою правовую природу / О.В. Паршина // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 57-59.

34 Россинский, Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 38-42.

35 Руденко, А.В. Проблемы института административной ответственности на современном этапе в научных трудах профессора Н.Г. Салищевой / А.В. Руденко // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 34-37.

36 Салищева, Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации / Н.Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 9-22.

37 Серков, П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы / П.П. Серков. – М.: Норма, 2015. – 325 с.

38 Собко, Ю.А. Административная ответственность как способ контроля автономных учреждений высшего профессионального образования: практика и правовое обеспечение / Ю.А. Собко // Юрист вуза. – 2012. – № 10. – С. 22-26.

39 Шергин, А.П. Проблемы административной ответственности в трудах профессора Бориса Вульфовича Россинского / А.П. Шергин // Административное право и процесс. – 2016. – № 5. – С. 66-72.

40 Шиндер, И. Административная ответственность за нарушения законодательства в области образования / И. Шиндер // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2010. – № 5. – С. 56-65.

III Правоприменительная практика

41 Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П // Архив Конституционного Суда РФ, 2006.

42 Постановление Верховного Суда РФ от 27.11.2015 № 31-АД15-18 // Архив Верховного суда РФ, 2015.

43 Постановление Вологодского областного суда от 31.01.2017 № 4А-

39/2017 // Архив Вологодского областного суда, 2017.

44 Постановление Самарского областного суда от 18.05.2015 № 4а-325/2015 // Архив Самарского областного суда, 2015.

45 Постановление Кемеровского областного суда от 13.07.2016 по делу № 4а-759/2016 // Архив Кемеровского областного суда, 2016.

46 Постановление Краснодарского краевого суда от 11.07.2016 N 4А-479/2016 // Архив Краснодарского краевого суда, 2016.

47 Постановление Ромненского районного суда Амурской области от 08.07.2017 г. № 5-11/2017 // Архив Ромненского районного суда, 2017.

48 Постановление мирового судьи Амурской области по Ромненскому районному судебному участку от 29.05.2017 г. № 5-286/2017 // Архив мирового суда Амурской области, 2017.

49 Постановление судьи Благовещенского районного суда Амурской области от 23.01.2017 г. № 5-1/2017 // Архив Благовещенского районного суда, 2017.