

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗАЩИТА ПРАВ СУБЪЕКТОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Law on Administrative Responsibility for Offences in the Field of Education and Protection of the Rights of Subjects of Educational Relations

ДАВЫДОВ Константин Владимирович – первый проректор Омской юридической академии, кандидат юридических наук (Омск)

Davydov Konstantin V. – First Vice-Rector, Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences (Omsk)

davydov.kv@omua.ru



Аннотация. *Анализируя развитие российского административно-деликтного законодательства, автор делает вывод о деформации логики законодателя, изначально попытавшегося ограничиться общими составами административных правонарушений. Дополнение в 2009 г. КоАП РФ специальными нормами восполнило правовой пробел, однако правоприменительная практика юрисдикционных субъектов до сих пор носит противоречивый характер и нередко нарушает права субъектов образовательных отношений. На примере конкретных казусов делаются выводы о необходимости более тщательного внедрения в российскую правовую систему ряда принципов административного права, в том числе пропорциональности и запрета сверхформализма.*

Analyzing the development of the Russian administrative and delict law, the author draws the conclusion about deformation of the legislator's logic, who originally tried not to go beyond the general constituent elements of administrative offenses. The supplementing of the Administrative Code of the Russian Federation with special rules in 2009 made up for a legal gap, but the law enforcement practice of jurisdictional subjects is still controversial and often violates the rights of the subjects of the educational relationship. The study of specific incidents enables the author to make the conclusions about the need for a more thorough introduction of a set of principles of administrative law, including proportionality and the excessive formalism prohibition, into the Russian legal system.

Ключевые слова: *административная ответственность, законодательство об образовании, административное правонарушение, контроль (надзор), принципы административного права, защита прав субъектов.*

Administrative responsibility, legislation on education, administrative offense, control (supervision), the principles of administrative law, protection of the rights of subjects.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-2-68-73

Феномен административной ответственности в целом традиционно привлекает пристальное внимание российских исследователей [1, 3, 15, 17, 18], однако проблематика административной ответственности за нарушения образовательного законодательства до сих пор не получила надлежащего доктринального анализа, а большинство публикаций по данному вопросу носит, как правило, описательный характер [2, 8, 14, 16, 20]. Вместе с тем актуальность обозначенной тематики в контексте проводимой в России реформы системы образования неуклонно возрастает. Попробуем хотя бы частично восполнить этот пробел.

Сразу оговоримся: законодательство об административных правонарушениях, субъектами которых могут выступать образовательные организации, довольно неоднородно. С некоторой долей условности здесь можно выделить два компонента: «ядро» (представляющее собой совокупность специальных составов) и «периферию» (составы, не отражающие специфику образовательной деятельности, однако образовательные организации и их должностные лица также могут быть их субъектами).

Каждый из этих блоков прошел свой путь развития.

Первоначальная редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) 2001 г. «благоволила» второй, «периферийной», группе правонарушений. И здесь можно выделить следующие составы: 1) ст. 6.7 (нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения); 2) глава 8 (экологические, земельные административные правонарушения); 3) глава 9 (нарушения в области строительства); 4) глава 14 (нарушения антимонопольного законодательства); 5) глава 15 (нарушения налогового, бюджетного законодательства); 6) глава 18 (нарушения миграционного законодательства); 7) ст. 20.4 (нарушения пожарной безопасности).

Сюда же можно отнести ряд составов главы 19 КоАП РФ: 8) ст. 19.4 (невыполнение законного распоряжения должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль); 9) ст. 19.4.1 (воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля); 10) ст. 19.5 (невыполнение

в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль); 11) ст. 19.6 (непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения); 12) ст. 19.7 (непредставление сведений (информации)).

Большинство перечисленных составов содержалось еще в первоначальной редакции КоАП РФ. Однако, несмотря на свою разветвленность, она не отражала (и не могла отражать) специфику собственно образовательной деятельности. В результате мы получили очень существенный пробел, ставший источником злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц. Дискриминационные условия приема, незаконное установление платы за обучение, нарушения требований к качеству образования – все это выпало из сферы действия КоАП РФ 2001 г.

Такая откровенно ненормальная ситуация подвергалась справедливой критике в исследовательской литературе [19]. Пробел был восполнен лишь в конце 2009 г., когда вступили в силу поправки в КоАП РФ, закрепившие две важнейшие для образовательной сферы статьи: 1) ст. 5.57 (нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций); 2) ст. 19.30 (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.

Впрочем, 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 [19, с. 17]. Данная статья заработала лишь в последние годы.

Итак, предшествующее десятилетие прошло под знаком «специализации» административной ответственности в образовательной сфере. Существовавшие нормативные и правоприменительные пробелы в целом преодолены. В настоящее время идет активная работа над проектами общей

и особенной частей нового кодекса об административной ответственности. В новейшем варианте особенной части кодекса предполагается выделить самостоятельную главу, посвященную административным правонарушениям в сфере образования и науки. Впрочем, она во многом дублирует уже существующие положения ст.ст. 5.57 и 19.30 действующего кодекса. Из новелл следует указать на специальную статью, посвященную нарушениям правил осуществления образовательной деятельности (фактически речь идет о нарушении лицензионных требований, т. е. мы имеем дело с созданием специального, «образовательного», варианта ст. 19.20), а также на самостоятельный состав, посвященный нарушению запрета приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность. Насколько оправданна дальнейшая детализация и без того достаточно разработанного деликтного нормативно-правового массива – вопрос открытый. Одно можно утверждать с большой долей уверенности: новый кодекс об административной ответственности будет лишен тех деструктивных «родовых пятен», которые так долго деформировали содержание КоАП РФ 2001 г.

Попробуем сформулировать ряд концептуальных требований, которым должны соответствовать российское законодательство об образовании и административно-правоприменительная практика его защиты.

Требование определенности, недвусмысленности (в более широком смысле – разумности). Данный принцип многократно декларировался как наднациональными судами (в том числе Европейским Судом по правам человека), так и российскими судами высшего звена (в первую очередь Конституционным и Верховным). Для правоохранительной деятельности он особенно важен, ведь составы КоАП РФ носят бланкетный характер. Это значит, что любая неясность в охраняемых регулятивных нормах может парализовать их защиту со стороны государства.

Приведем простой пример. Нередко образовательные организации самостоятельно решали, что считать академической задолженностью обучающихся. Зачастую неудовлетворительная работа на семинарах (практических занятиях) означала недопуск к сессии. Однако ст. 58 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) [5] допускает раз-

личные варианты ее толкования, в том числе и такой, при котором недопуск подобного недобросовестного студента может быть рассмотрен как нарушение его образовательных прав по ст. 5.57 КоАП РФ.

Подобные спорные ситуации – результат странных, зачастую откровенно неудачных формулировок образовательного законодательства. Конечно, лучше всего было бы такие нормы оперативно корректировать, а если это по каким-то причинам невозможно, Минобрнауки России, а также Рособрнадзор могли бы активнее подключиться к анализу спорных вопросов правоприменения и помочь нам своевременными и полными инструктивными письмами. Образовательные организации очень нуждаются в официальных разъяснениях подобных проблемных вопросов.

Целесообразно снижать роль такого феномена, как неопределенные правовые понятия, ибо таковые неизбежно создают риски бесконтрольного административного усмотрения. Приведем пример. В научной литературе встречаются предложения установить административную ответственность за «некачественное оказание образовательных услуг» [16, с. 25]. С таким подходом невозможно согласиться. Категория «качество» чрезмерно абстрактна, а вот нарушение закрепленных конкретными нормативно-правовыми актами лицензионных требований – гораздо более осязаемая правовая материя. Именно по этому пути и стоит двигаться дальше, избегая квазиюридических требований, создающих простор для злоупотребления.

Впрочем, никакие детализация и конкретизация формальных требований не умаляют роли таких выстраданных столетиями и давно признанных европейскими правовыми порядками принципов, как пропорциональность (соразмерность), а также запрет сверхформализма и злоупотребления правом.

Если англосаксонские правовые порядки апеллируют преимущественно к принципу разумности, то германская традиция (ставшая в настоящее время общеевропейской) опирается на соразмерность (пропорциональность). Так называемый тест на соразмерность включает в себя три этапа: 1) определение законности цели, преследуемой субъектом нормотворчества и/или правоприменителем; 2) проверка того, достигается ли она выбранным правовым средством; 3) ответ на вопрос, соразмерно ли избранное средство для достижения цели, не является ли оно чрез-

мерно сильным (жестким) или, наоборот, слишком слабым (мягким)¹.

Отсюда следует рекомендация более тщательно, щепетильно подходить к выбору принудительных средств в отношении образовательных организаций. При привлечении к административной ответственности более целесообразным представляется наказание субъектов за совершение не любых, а именно существенных, грубых нарушений. Здесь можно вспомнить ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ (грубые нарушения лицензионных требований), а вот ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ (предусматривающая административную ответственность за нарушения лицензионных требований, не являющихся грубыми), на наш взгляд, носит спорный характер.

Тут же можно напомнить судам о таком основании освобождения от административной ответственности, как малозначительность совершенного правонарушения. Прецеденты освобождения субъектов образовательных отношений ввиду малозначительности имеются [4, 10]. Однако до сих пор они встречаются весьма нечасто.

К сожалению, запрет сверхформализма и злоупотребления правом как краеугольный принцип современного административного права далеко не всегда является путеводной звездой при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования. Так, например, согласно п. 2 Правил оказания платных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 [6], договор на оказание платных образовательных услуг, помимо прочего, должен включать телефоны заказчика, а также обучающегося. Казалось бы, данное требование носит сугубо второстепенный характер. Однако отсутствие телефонов не только фиксируется в актах проверки, но и отнесено соответствующими методическими рекомендациями Рособнадзора к числу типичных нарушений порядка предоставления платных образовательных услуг. Стоит ли вообще отражать в актах проверок подобные «нарушения», не отвечающие общеправовым требованиям разумности, соразмерности и запрета сверхформализма? По нашему мнению, такие действия нецелесообразны. Но даже если должностные лица контролирующих органов и вынуждены это делать, то судебная практика должна давать упомянутым «нарушениям» адекватную оценку.

Также представляется нелишним остановиться на ряде спорных моментов в административной практике Рособнадзора. Думается, это полезно в первую очередь для самих должностных лиц этого контрольного органа, ведь приведенные нарушения зачастую обнуляют результаты их деятельности.

1. *Проведение проверок с нарушением требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»* (далее – ФЗ № 294-ФЗ) [7].

Так, в конце 2014 г. должностными лицами Рособнадзора была проведена внеплановая проверка Самарского филиала НОУ ВПО «Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов», по результатам которой организация постановлением мирового судьи была привлечена к ответственности по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ (за нарушения лицензионных требований, в том числе в плане обеспеченности учебно-методической литературой). Решением судьи Самарского районного суда г. Самары данное постановление было оставлено без изменения. Однако в надзорной инстанции было установлено следующее: в ст. 10 ФЗ № 294-ФЗ закреплен исчерпывающий перечень оснований для проведения внеплановых проверок: 1) проверка исполнения ранее выданных предписаний; 2) реагирование на жалобы от третьих лиц; 3) проверка на основании приказа (распоряжения) руководителя контрольного органа в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

В случае с филиалом Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов проверка должна была проводиться по правилам п. 3 ч. 2 ст. 10 ФЗ № 294-ФЗ, т. е. на основании не только приказа Рособнадзора, но и поручения Президента РФ, Правительства РФ, а также органов прокуратуры. Однако сведений об обращениях и заявлениях в органы прокуратуры в материалах дела не оказалось, а из текста поручения Правительства РФ от 13 февраля 2014 г. (протокол № 5, раздел 3, п. 3) вовсе не следовала

¹ Подробнее по этому вопросу см.: Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт // *Акт. вопр. публич. права*. 2014. № 5. С. 9–27.

необходимость проведения именно внеплановых проверок.

Таким образом, несмотря на то, что фактически выявленные нарушения имели место, Самарский областной суд отменил судебные акты первой и второй инстанций и освободил вуз от административной ответственности [11].

2. *Неполнота предмета проверок.* Пример: с 17 сентября по 14 октября 2014 г. специалистами Рособнадзора в рамках плановой выездной проверки в отношении ЧОУ ВПО «Экономико-правовой институт» (г. Москва) был выявлен ряд нарушений лицензионных требований, в том числе отсутствие основной образовательной программы высшего образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «Бакалавр»). Однако, как отметил суд второй инстанции, ни должностные лица Рособнадзора, ни суд первой инстанции не учли важное обстоятельство: на момент проведения проверки приказом Минобрнауки России от 18 ноября 2013 г. № 1245 были введены новые группы направлений подготовки высшего образования, в том числе 40.03.01 «Юриспруденция», а приказы Минобрнауки России от 29 октября 2013 г. № 1199, от 12 сентября 2013 г. № 1061, от 12 сентября 2013 г. № 1060 установили право (но не обязанность) на переходный период осуществлять образовательную деятельность по направлениям подготовки и специальностям, соответствующим старым и новым перечням. При этом в проверяемой организации имелась основная образовательная программа высшего образования 40.03.01 «Юриспруденция», которая, однако, не стала предметом проверки ни должностных лиц Рособнадзора, ни суда первой инстанции. По этой причине вменяемое нарушение, выразившееся в отсутствии основной образовательной программы высшего образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «Бакалавр»), было исключено решением суда второй инстанции [13].

3. *Ненадлежащее документальное оформление процессуальных действий должностных лиц контрольно-надзорных органов.* В рамках плановой выездной проверки должностными лицами Рособнадзора были выявлены нарушения правил размещения информации в сети Интернет

на сайте проверяемого вуза. Однако при фиксации данного нарушения не был составлен протокол осмотра сайта. Суд надзорной инстанции посчитал невозможной в такой ситуации проверку обоснованности предъявленного в этой части обвинения [9].

4. *Нарушение должностными лицами Рособнадзора требований Закона об образовании в части реализации мер государственного контроля (надзора) в сфере образования.* В рамках мониторинга должностным лицом Рособнадзора были выявлены нарушения со стороны НОУ ВПО «Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов» порядка приема в образовательную организацию. Суды первой и второй инстанций признали организацию виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 19.30 КоАП РФ. Однако суд надзорной инстанции данные судебные акты отменил и прекратил производство по делу ввиду следующих обстоятельств. Согласно ст. 93 Закона об образовании государственный надзор в сфере образования может реализовываться лишь посредством организации и проведения проверок (ч. 3 ст. 93). При этом данные мониторинга могут выступать только в качестве одного из оснований проведения внеплановых проверок (ч. 5 ст. 93). Следовательно, данные мониторинга не образуют самостоятельной формы реализации государственного надзора и не могут быть основанием для привлечения образовательной организации к административной ответственности [12].

5. Наконец, несколько дискуссионным представляется *объем полномочий Рособнадзора в части реализации ненаказательных административно-принудительных мер.* Согласно ст. 93 Закона об образовании приостановление лицензии и приостановление аккредитации – меры, реализуемые во внесудебном порядке. Здесь логика законодателя представляется бесспорной. В соответствии с ч. 8 ст. 93 Закона об образовании аннулирование лицензии происходит в судебном порядке. Данное правило также представляется справедливым². Однако лишение аккредитации осуществляется по решению Рособнадзора (ч. 9 ст. 93 Закона об образовании). А ведь неблагоприятные последствия от применения такой меры пресечения вполне сопоставимы с аннули-

² Впрочем, если мы обратимся к фактическим данным, то увидим, что за период с 1 января 2015 г. по 19 июня 2015 г. 161 организация была исключена из реестра лицензий. Абсолютное большинство из них – это филиалы вузов, которые прекратили действие таких лицензий в «добровольном» порядке.

рованием лицензии. Думается, было бы справедливым внесение изменений в ч. 9 ст. 93 Закона об образовании и закрепление исключительно судебного порядка лишения аккредитации образовательной организации. Это особенно актуально в ситуации, когда отдельные решения контрольно-надзорных органов не соответствуют упомянутым выше требованиям пропорциональности и запрета сверхформализма.

В заключение хочется еще раз подчеркнуть, что развитие законодательства об образовании – непростой процесс. С одной стороны, регулируемая сфера объективно сложна. С другой стороны, в ее правовом оформлении мы нередко видим откровенные дефекты, что непременно сказывается на реализации принудительных

мер со стороны административных и судебных органов. Надлежащая правовая экспертиза административно-деликтного законодательства и правоприменения – исключительно насущная задача. Ее решение требует объединения усилий экспертного научного сообщества и должностных лиц контрольно-надзорных органов. Однако уже сейчас можно смело утверждать: эффективное правоприменение подразумевает не только логический анализ действующего российского законодательства, но и бережную имплементацию выработанных европейской доктриной и судебной практикой принципов административного права, в первую очередь пропорциональности (соразмерности) и запрета сверхформализма.

Библиографический список

1. Бахрах, Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву : учеб. пособие для вузов / Д. Н. Бахрах ; Урал. ин-т экономики, упр. и права ; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург : Б. и., 1999. – 144 с.
2. Боровик, В. Г. Административная ответственность в сфере образования / В. Г. Боровик // Нар. образование. – 2010. – № 9. – С. 57–63.
3. Дугенец, А. С. Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А. С. Дугенец. – М., 2005. – 34 с.
4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь – июль 2014 года [Электронный ресурс] : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 1 сент. 2014 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
5. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. – 2012. – 31 дек.
6. Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 авг. 2013 г. № 706 // Рос. газ. – 2013. – 26 авг.
7. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Рос. газ. – 2008. – 30 дек.
8. Осипцова, Ж. П. Комментарий к федеральному закону об административной ответственности в сфере образования / Ж. П. Осипцова // Нар. образование. – 2010. – № 2. – С. 19–26.
9. Постановление Моск. гор. суда от 25 авг. 2014 г. № 4а-1873/14 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
10. Постановление Моск. гор. суда от 5 дек. 2014 г. № 4а-3608/14 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
11. Постановление Самар. обл. суда от 30 апр. 2015 г. № 4а-299/2015 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
12. Постановление С.-Петерб. гор. суда от 27 дек. 2013 г. № 4а-1824/13 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
13. Решение Моск. гор. суда от 12 марта 2015 г. по делу № 7-2056/2015 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
14. Сабирова, Л. Л. Развитие отечественного законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования / Л. Л. Сабирова, А. Н. Шпагонов // Законность и правопорядок в соврем. о-ве. – 2014. – № 20. – С. 110–116.
15. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. – М. : Норма : Инфра-М, 2012. – 480 с.
16. 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.
17. Соловей, Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы / Ю. П. Соловей // Акт. проблемы адм. и адм.-процес. права : сб. тез. ст. – М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. – С. 183–185.
18. Соловей, Ю. П. Концепция административной ответственности требует уточнения / Ю. П. Соловей // Акт. проблемы адм. ответственности : материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 27 февр. 2009 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Ом. юрид. ин-т, 2009. – С. 6–9.
19. Спасская, В. В. К вопросу об установлении административной ответственности за нарушения законодательства в области образования / В. В. Спасская, Ю. В. Линская // Журн. рос. права. – 2007. – № 8. – С. 12–20.
20. Яруллин, Б. М. Административные правонарушения в сфере образования / Б. М. Яруллин, Р. М. Сахатбетдинова // Законность и правопорядок в соврем. о-ве. – 2011. – № 7. – С. 15–20.