

УДК 342.951

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-4-502-506

К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ НОРМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБРАЗОВАНИИ

КРЕСТИНСКАЯ Лидия Валерьевна*

✉ lida_zaitseva@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

***Аннотация.** В статье рассматривается вопрос о необходимости кодификации норм об административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об образовании, поскольку данные нормы содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в разных главах Особенной части. Автором также проводится сравнительный анализ административного законодательства об ответственности в сфере образования стран бывшего СССР – Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Молдова. На основе полученных результатов делается вывод о необходимости систематизации и выделения в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях самостоятельной главы, посвященной ответственности в сфере образования. Данная мера, по мнению автора, будет способствовать совершенствованию института ответственности в сфере образования, реализации и защите конституционного права граждан в указанной сфере.*

***Ключевые слова:** образование, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, кодификация, административная ответственность, законодательство об образовании, административные правонарушения в сфере образования.*

To the Question of the Codification of the Norms on Administrative Responsibility for Violating the Legislation on the Education of the Russian Federation

Krestinskaya Lidiya V.**

✉ lida_zaitseva@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

***Abstract.** The article discusses the need for codification of rules on administrative responsibility for violation of the legislation of the Russian Federation on education, since these rules are contained in the Code of the Russian Federation on administrative offenses in different chapters of the Special Part. The author also conducts a comparative analysis of administrative legislation on responsibility in the field of education in the countries of the former USSR – the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic and the Republic of Moldova. On the basis of the results obtained, it is concluded that it is necessary to systematize and single out an independent chapter in the current Code of Administrative Offenses of the Russian Federation on responsibility in the field of education. Allocation of an independent chapter, according to the author, will contribute to the improvement of the institution of responsibility in the field of education, the implementation and protection of the constitutional rights of citizens in this area.*

***Keywords:** education, Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, administrative responsibility, legislation on education, administrative offenses in the field of education.*

Образование является общественно значимым благом и приоритетным направлением в политике любого государства. Образование представляет собой целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства. Оно выступает важным

* Аспирант кафедры административного и финансового права Омской юридической академии.

** Post-graduate student of the Department of Administrative and Financial Law at Omsk Law Academy.

фактором экономического и социального развития и определяет уровень культуры общества [2, с. 3].

В послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. сказано: «Смысл всей нашей политики – это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России. Поэтому наши усилия направлены на поддержку традиционных ценностей и семьи, на демографические программы, улучшение экологии, здоровья людей, развитие образования и культуры»¹.

Образование гарантируется государством каждому человеку. В РФ гарантируется бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, на конкурсной основе можно получить высшее образование, но при условии получения данного уровня образования впервые. Основные начала образования в Российской Федерации определены Конституцией РФ (ст. 43) и Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»².

Чтобы приступить к исследованию вопроса административной ответственности в сфере образования, необходимо в комплексе исследовать основные нормативные правовые акты, которые образуют институт административной ответственности в данной сфере. Таковым в настоящее время является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ).

Анализ Особенной части КоАП РФ показывает, что к статьям, предусматривающим ответственность за нарушение законодательства об образовании, можно отнести:

1) ст. 5.57 «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» – содержится в гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан»;

2) ч. 2 ст. 18.19 «Нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях» – содержится в гл. 18 «Административные правонарушения

в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ»;

3) ч. 1 ст. 19.4 «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль» – содержится в гл. 19 «Административные правонарушения против порядка управления»;

4) ч. 1 ст. 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль» – содержится в гл. 19 КоАП РФ;

5) ст. 19.6 «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения» – содержится в гл. 19 КоАП РФ;

6) ст. 19.7 «Непредставление сведений (информации)» – содержится в гл. 19 КоАП РФ;

7) ст. 19.30 «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса» – содержится в гл. 19 КоАП РФ [5, с. 144].

Как мы видим, нормы об ответственности за нарушение законодательства об образовании содержатся в различных главах КоАП РФ, и при этом указанные составы предусматривают ответственность не только за нарушение законодательства об образовании, они могут быть применены и к отношениям другого вида.

В основу деления Особенной части КоАП РФ на главы положено деление норм в зависимости от того, какие общественные отношения в той или иной сфере или отрасли управления они регулируют. Каждая глава Особенной части имеет свой родовой объект, представляющий собой группу однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель. В качестве родового объекта выступают права граждан (гл. 5 КоАП РФ); общественный порядок и общественная безопасность (гл. 20 КоАП РФ); общественные отношения в области

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 года // Официальные ресурсы Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>

² Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2012. 31 дек.

государственного управления (гл. 19 КоАП РФ), в области предпринимательской деятельности (гл. 14 КоАП РФ), в области охраны окружающей среды (гл. 8 КоАП РФ), в области финансов (гл. 15 КоАП РФ), таможенного дела (гл. 16 КоАП РФ) и др. Объединение норм в группу с единым родовым объектом также означает, что ей присущи характерные особенности, методы воздействия, субъекты и т. д.

Расположение статей, предусматривающих ответственность в сфере образования, в разных главах КоАП РФ говорит о том, что у них разный родовой объект. Родовым же объектом, по нашему мнению, должны быть права в сфере образования.

Безусловно, вопрос выделения в КоАП РФ отдельной главы, посвященной ответственности в сфере образования, представляет большой научный интерес. Ряд авторов выступают за необходимость выделения самостоятельной главы в КоАП РФ. Другие же авторы считают, что в этом нет необходимости, а имеющиеся на данный момент составы в КоАП РФ, предусматривающие ответственность в указанной сфере общественных отношений, уже систематизированы [3, с. 203]. В данном вопросе у авторов нет единого мнения.

Для сравнения практики регулирования вопроса об административной ответственности в сфере образования обратимся к законодательству стран постсоветского пространства, которое складывалось под влиянием союзного законодательства и в условиях перехода к рыночной экономике [4, с. 168], – Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Молдова. Выбор данных стран также обусловлен и тем, что их административное законодательство содержит интересующие нас нормы об ответственности за нарушение законодательства об образовании.

Действующий Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан³ (далее – КоАП РК) содержит отдельную главу «Административные правонарушения в области образования, физической культуры и спорта» (гл. 23). Глава 23 КоАП РК имеет в своем составе одну статью, предусматривающую ответственность в указанных выше сферах. Мы видим, что казахстанский законодатель пошел по пути объединения в данной главе таких сфер как образо-

вание, физическая культура и спорт. И встает вопрос об их тождественности.

В административно-правовой литературе как советского, так и постсоветского периода указанные сферы относятся авторами к управлению государства в социально-культурной сфере (строительству), которое в свою очередь может подразделяться на управление образованием, управление наукой, управление культурой, управление здравоохранением [1]. Здесь прослеживается определенная логика законодателя: речь идет об одной сфере деятельности – социально-культурной. По поводу гл. 24 «Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность и здоровье населения» возникает вопрос о необходимости объединения указанных сфер (образование и здравоохранение) либо выделения из ст. 409 «Нарушение законодательства Республики Казахстан в области образования, физической культуры и спорта» и отнесения составов, предусматривающих ответственность за правонарушения в области физической культуры и спорта, к гл. 24 КоАП РК.

Подвергнув анализу ст. 409 КоАП РК, мы выделяем следующие составы, которыми предусматривается ответственность за правонарушения в области образования:

1) невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей и норм педагогической этики педагогическим работником (ч. 1);

2) невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей, предусмотренных законодательством РК в области образования, родителями или иными законными представителями (ч. 2);

3) невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей руководителем или иным должностным лицом организации образования вследствие небрежного или недобросовестного отношения к ним, если это повлекло причинение легкого вреда здоровью воспитанников, обучающихся и работников организаций образования во время учебного и воспитательного процесса (ч. 3);

4) нарушение организациями образования требований, совершенное в виде: несоблюдения типовых правил деятельности организаций образования; несоблюдения типовых правил приема в организации образования; несоблюдения

³ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗПК // Адилет : информ.-правовая с-ма норматив. правовых актов Респ. Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

типовых правил перевода и восстановления обучающихся по типам организации образования; несоблюдения типовых правил предоставления академических отпусков обучающимся в организациях образования; несоблюдения типовых правил конкурсного замещения должностей профессорско-преподавательского состава и научных работников высших учебных заведений (ч. 4);

5) создание и деятельность организационных структур политических партий в организациях образования (ч. 5);

6) несоответствие предоставляемых образовательных услуг требованиям государственного общеобязательного стандарта образования, а также иные нарушения требований государственных общеобязательных стандартов образования (ч. 6);

7) действия (бездействие), предусмотренные чч. 1–6 указанной статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания (ч. 7).

Редакция КоАП РК от 30 января 2001 г. (с изм. от 27 июля 2007 г.) нам представляется более удачной, так как именно в ней законодатель предусматривал отдельную главу 20-1 «Административные правонарушения в области образования».

В Кодексе Кыргызской Республики об административной ответственности⁴ мы обнаруживаем состав, предусматривающий ответственность за занятие образовательной деятельностью без лицензии или с нарушением норм и правил лицензирования (ст. 417). Указанная статья расположена в гл. 29 «Административные правонарушения, посягающие на порядок управления» и предусматривает ответственность за: 1) занятие образовательной деятельностью без лицензии; 2) занятие образовательной деятельностью с нарушением норм и правил лицензирования.

Кодекс Республики Молдова о правонарушениях⁵ содержит ст. 65-1 «Дискриминация

в сфере образования». Данной статьей предусматривается ответственность за любое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признакам расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии или убеждений, пола, возраста, ограниченных возможностей, взглядов, политической принадлежности, а также на основе любого другого признака, проявляющееся: 1) при предоставлении доступа к учебным заведениям любого вида и уровня; 2) вследствие установления критериев приема в образовательные учреждения, основанных на определенных ограничениях, с нарушением положений действующего законодательства; 3) в образовательном процессе, включая оценку приобретенных знаний; 4) в научно-педагогической деятельности. Рассматриваемая статья расположена в гл. 6 «Правонарушения, посягающие на политические, трудовые и другие конституционные права физического лица».

В КоАП последних двух стран нет отдельной главы, посвященной ответственности за нарушение законодательства в сфере образования. Они не содержат норм, которые бы предусматривали ответственность, например, за реализацию образовательных программ не в полном объеме или нарушение порядка приема в образовательную организацию. Как видно из проведенного анализа, наиболее урегулирован данный вопрос в КоАП РК, так как именно в нем объединены, хоть и в одной статье, различные виды деликтных отношений в указанной сфере.

В заключение хочется подчеркнуть, что действующий КоАП РФ не содержит самостоятельной главы об ответственности за правонарушения в сфере образования, хотя указанная сфера деятельности представлена в нем достаточным числом норм. Выделение в КоАП РФ специальной главы, посвященной административной ответственности в сфере образования, будет способствовать совершенствованию института ответственности в сфере образования.

Список литературы

1. Административное право : учеб. для юрид. вузов / под ред. проф. А. Е. Лунева. М. : Юрид. лит., 1967. 603 с.
2. Ашенова Т. М. Формирование системы законодательства об образовании в Советской России 1917–1930 гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. 25 с.
3. Барабанова С. В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 462 с.

⁴ Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 авг. 1998 г. № 114 // Информ. с-ма «ПА-РАГРАФ». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30232566#pos=6;-107

⁵ Кодекс Республики Молдова о правонарушениях от 24 окт. 2008 г. № 218-XVI // Там же. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30395669

4. Татарян В. Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 495 с.

5. Чельшев М. Ю., Барабанова С. В., Шпагонов А. Н. Совершенствование законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и практики его применения // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2011. Т. 6. С. 143–145.

References

1. Lunev A. E. (Ed.) *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1967. 603 p.

2. Ashenova T. M. *Formirovanie sistemy zakonodatel'stva ob obrazovanii v Sovetskoj Rossii 1917–1930 gg.* Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [Formation of the System of Legislation on Education in Soviet Russia 1917–1930. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2015. 25 p.

3. Barabanova S. V. *Administrativno-pravovoe obespechenie konstitucionnogo prava grazhdan na vysshee professional'noe obrazovanie.* Dis. d-ra jurid. nauk [Administrative and Legal Support of the Constitutional Right of Citizens to Higher Professional Education. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2009. 462 p.

4. Tataryan V. G. *Problemy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv.* Dis. d-ra jurid. nauk [Problems of Codification of the Administrative and Tort Legislation of the Member States of the Commonwealth of Independent States. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2005. 495 p.

5. Chelyshev M. Yu., Barabanova S. V., Shpagonov A. N. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniya v sfere obrazovaniya i praktiki ego primeneniya [The Improvement of the Legislation on Administrative Responsibility for Offences in the Sphere of Education and the Practice of its Application]. *Ezhegodnik rossiiskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva – Yearbook of Russian Educational Legislation*, 2011, vol. 6, pp. 143–145.