Пурдышова Нина Алексеевна – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета (г. Хабаровск). E-mail: ninel812004@mail.ru

Административная ответственность за нарушения законодательства в области образования

В статье рассматриваются проблемы установления административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в области образования. Автор предлагает внести дополнения в гл. 5 КоАП РФ «Административные правонарушения, в сфере образования» и определить соответствующие полномочия должностных лиц государственных органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере образования.

Ключевые слова: административная ответственность, образование, административная реформа, органы исполнительной власти, целевая контрактная подготовка, административное правонарушение.

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 о юридической ответственности в области образования является одним из наименее разработанных в правовой науке, а также недостаточно регламентированным в законодательстве. Так, в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [1], являющемся базовым в системе законодательства об образовании, закреплены, главным образом, права и обязанности участников образовательного процесса. Нормы Закона об образовании, определяющие ответственность за нарушения права на образование, а также за иные нарушения законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере, имеют, как правило, отсылочный характер. Например, в п. 4 ст. 3 Закона об образовании установлено, что «физические и юридические лица, нарушившие законодательство Российской Федерации в области образования, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». Предполагается, что это может быть гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность. При этом, в соответствующих законодательных актах не содержится правовых норм, которые бы устанавливали ответственность и юридические санкции за правонарушения в области образования.

Аналогичным образом выглядит ситуация с определением юридической ответственности отдельных участников образовательного процесса. Так, в п. 3 ст. 32 Закона об образовании установлено, что «образовательное учреждение несет в установленном законодательством Российской Федерации порядке

ответственность за:

1) невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;

2) реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников;

3) жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;

4) нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения

5) иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации».

Кроме того, законодательством в области образования также предусмотрено привлечение к ответственности должностных лиц образовательных учреждений, которые не создают необходимые условия для учебы, труда и отдыха обучающихся, воспитанников образовательных учреждений.

Однако возможные санкции за нарушение образовательным учреждением вышеперечисленных обязанностей ни в законодательстве об образовании, ни в законодательных актах иных отраслей законодательства не установлены, равно как не предусмотрены меры воздействия на лиц, допускающих нарушения прав граждан в области образования, позволяющие устранить нарушение и восстановить нарушенное право.

В настоящее время основным способом восстановления нарушенных прав и устранения нарушений законодательства Российской Федерации в области образования является обращение в суд за защитой своих прав.

Складывающаяся судебная практика, в целом, положительно влияет на развитие отношений в сфере образования и реализацию прав участников образовательного процесса, но обращение в суд и судебное разбирательство представляют собой достаточно длительную процедуру и требуют тщательной подготовки, что создает определенные трудности для человека, права которого были нарушены. Представляется, что более активную роль в обеспечении соблюдения законодательства об образовании должны играть органы государственной власти, наделенные полномочиями по осуществлению надзора и контроля в сфере образования.

С 2004 года в Российской Федерации формируется система таких органов. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 [2], утвердившим новую систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, был создан уполномоченный орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, – Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. На нее возложены полномочия по надзору за исполнением законодательства об образовании. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [3] полномочиями по надзору и контролю в сфере образования были наделены также государственные органы управления

образованием субъектов РФ. Ситуация с распределением полномочий в этой сфере претерпела существенные изменения в 2006 г. В рамках реализации административной реформы, одной из задач которой являлась оптимизация функций государственных органов исполнительной власти, в том числе по надзору и контролю, был принят Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»[4], согласно которому все полномочия по надзору и контролю в сфере образования объявлены федеральными, при этом часть из них с 1 января 2008 г. передалась с субвенциями из федерального бюджета субъектам РФ. Предполагается, что для их исполнения в субъектах РФ будут создаваться специализированные государственные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять переданные полномочия по контролю и надзору в сфере образования.

В то же время, органы исполнительной власти, осуществляющие надзор и контроль в сфере образования, в настоящее время имеют весьма ограниченные возможности по воздействию на нарушителей законодательства РФ об образовании. Закон об образовании, закрепляя полномочия Российской Федерации по осуществлению надзора и контроля исполнения законодательства Российской Федерации в области образования и качества образования (в части федеральных компонентов государственных образовательных стандартов), в качестве мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования предусматривает направление уполномоченным федеральным органом исполнительной власти обязательных для исполнения предписаний образовательным учреждениям и органам управления образованием. Кроме того, данный орган наделен правом аннулирования и приостановления действия лицензий на право ведения образовательной деятельности и свидетельств о государственной аккредитации образовательных организаций за допускаемые образовательными учреждениями отдельные нарушения законодательства об образовании. Аналогичными полномочиями наделены и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Вместе с тем, практика контрольно-надзорной деятельности уполномоченных федеральных и региональных государственных органов показывает, что в деятельности образовательных учреждений достаточно часто имеют место серьезные нарушения законодательства об образовании, которые не могут быть устранены имеющимися правовыми средствами либо за которые не установлен определенный вид ответственности. В частности, Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 19.09.1995 № 942 [5] не установлен особый порядок правового регулирования ответственности в зависимости от источника финансирования высшего (среднего) образовательного учреждения, не урегулированы вопросы организации подготовки специалистов в рамках целевого приема в учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования, учредителями которых являются федеральные органы государственной власти, на выделенных местах

целевого приема, не отнесенных к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим, выпускник может отказаться от направления на определенное место работы по неуважительной причине и при этом не понести никакой ощутимой юридической ответственности.

Меры по устранению правонарушений, принимаемые уполномоченными государственными органами, посредством направления обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в области образования или изъятия лицензии на право ведения образовательной деятельности, не могут в полной мере способствовать восстановлению нарушенного права и обеспечению соблюдения законодательства в рассматриваемой сфере. Это в значительной степени объясняется тем, что в нем отсутствуют нормы, позволяющие привлекать к ответственности физических лиц, должностных лиц и организации, не исполняющих направленные им предписания об устранении выявленных нарушений в сфере образования. В настоящее время также не предусмотрено право соответствующих органов на обращение в суд о привлечении к ответственности лиц, допускающих указанные нарушения.

Таким образом, круг выявляемых правонарушений в сфере образования намного шире законодательных возможностей воздействия на нарушителей со стороны уполномоченных органов исполнительной власти, что делает механизм государственного контроля и надзора здесь недостаточно действенным, в то время как необходимость обеспечения публичных и частных интересов в сфере образования требует формирования такой системы государственного контроля, которая способна наиболее эффективно осуществлять правовую защиту субъективных прав и свобод гражданина.

Закрепление юридической ответственности и установление мер ответственности за конкретные нарушения законодательства в сфере образования, а также предоставление уполномоченным органам исполнительной власти права их применения окажет положительное влияние на обеспечение реализации прав граждан в сфере образования и соблюдение законодательства в этой области.

Как свидетельствует анализ правоприменительной практики, актуальным является вопрос об установлении административной ответственности за нарушения физическими лицами, образовательными организациями и их должностными лицами норм права в сфере образования. Административная ответственность представляет собой тот вид юридической ответственности, который применяется при совершении правонарушений в публично-правовой сфере, к которой относится и сфера образования. Анализ законодательства об административных правонарушениях показал, что в нем уже содержатся правовые нормы, устанавливающие ответственность за правонарушения, характерные также и для сферы образования. В их числе представляется целесообразным выделить следующие [6]:

1. Отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39 КоАП РФ). Эта статья направлена на обеспечение реализации конституционного права граждан на информацию, затрагивающую их права и свободы.

Предусмотренное данной статьей правонарушение допускается как при принятии граждан в образовательные учреждения, так и в процессе обучения, и выражается в непредоставлении гражданам информации об образовательном учреждении, об образовательном процессе, о наличии у образовательного учреждения лицензии на право ведения образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации и т. д. Отказ в предоставлении такого рода информации может оказать негативное влияние на существенные условия реализации гражданами права на образование, в том числе на получение права на отсрочку от призыва на военную службу и другие связанные с этим права и свободы.

2. Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст. 13.11 КоАП РФ), разглашение информации с ограниченным доступом (ст. 13.14 КоАП РФ).

3. Нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации (ст. 19.11 КоАП РФ), подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт (ст. 19.23 КоАП РФ).

4. Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии) (ст. 19.20 КоАП РФ).

Кроме того, КоАП РФ содержит ряд статей, предусматривающих административную ответственность за невыполнение обязательных требований должностных лиц, органов, осуществляющих государственный контроль и надзор. Так, предусмотрена административная ответственность за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) (ст. 19.4), невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль) (ст. 19.5), непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6), непредставление сведений (информации) (ст. 19.7). Эта группа правонарушений напрямую связана с эффективностью и порядком осуществления контрольно-надзорной деятельности уполномоченными государственными органами исполнительной власти в сфере образования. Данные нормы КоАП РФ позволяют привлечь к ответственности виновных лиц и организации за воспрепятствование законной деятельности государственных органов и должностных лиц при осуществлении ими полномочий по контролю и надзору в сфере образования, невыполнение обязательных для исполнения требований и предписаний об устранении нарушений.

Вместе с тем, несмотря на наличие уже имеющихся возможностей по привлечению к административной ответственности за нарушения в сфере образования, в целях обеспечения полноты правового регулирования юридической ответственности в указанной сфере очень важно учесть специфику последней – условия реализации права на образование и

возникновение образовательных правоотношений. Представляется целесообразным дополнить гл. 5 «Административные правонарушения в сфере образования» КоАП РФ отдельными правовыми нормами, устанавливающими административную ответственность за конкретные нарушения в области образования и законодательства Российской Федерации об образовании. При этом, в качестве видов административного наказания за правонарушения в указанной сфере следует установить предупреждение, административный штраф, а также за отдельные (наиболее существенные) правонарушения, совершаемые: а) должностными лицами – дисквалификацию, б) юридическими лицами – приостановление деятельности.

К наиболее характерным и значимым правонарушениям в сфере образования, влекущим за собой административную ответственность, можно отнести, в частности:

1. Отказ в приеме или отчисление (исключение) из образовательного учреждения по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации, а также нарушение порядка приема граждан в образовательные учреждения, отчисления (исключения) граждан и перевода граждан из одного в другое образовательное учреждение.

2. Нарушение требований к содержанию образовательных программ, организации образовательного процесса, качеству образования, установленных законодательством об образовании включает в себя несколько отдельных нарушений норм законодательства в области образования, регулирующих вопросы содержания образования и организации образовательного процесса:

а) реализацию не в полном объеме образовательной программы в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса;

б) нарушение установленных законодательством нормативных сроков освоения образовательных программ в образовательных учреждениях (организациях);

в) нарушение установленных требований к максимальному объему учебной нагрузки обучающихся;

3. В отношении целевой контрактной подготовки следует определить, что:

а) заказчик не позднее чем за три месяца до завершения обучения должен подтвердить трудоустройство выпускника;

б) учебное заведение должно осуществлять направление выпускника на работу и контроль его прибытия;

в) выпускник, обучающийся в рамках целевой подготовки, должен прибыть в распоряжение работодателя и проработать по специальности не менее трех лет;

г) выпускник, отказавшийся от направления на работу по неуважительным причинам, обязан возвратить учебному заведению сумму полученную из федерального бюджета и бюджета субъекта, соответственно, стипендии за весь период обучения, а заказчику и работодателю – сумму полученных дополнительных выплат.

Включение в КоАП РФ норм, устанавливающих ответственность за

совершение вышеперечисленных групп правонарушений в сфере образования, определение соответствующих полномочий должностных лиц государственных органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере образования, позволили бы значительно повысить эффективность соблюдения физическими лицами, образовательными организациями и их должностными лицами законодательства об образовании, установить более действенный механизм охраны и защиты прав и свобод граждан в сфере образования.

Литература и источники:

1. Об образовании : Закон РФ от 10.07.92 № 3266-1 // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 10.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 21.

5. О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием : Постановление Правительства РФ от 19.09.95г. № 942 // СЗ РФ. – 1995. – № 39. – Ст. 3777.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 1.