ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛИКТОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

INDIVIDUALS AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE DELICTS IN THE SPHERE OF EDUCATION

УДК 34

Фоминова Марина Владимировна, магистрант 3 курса юридического института, Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Fominova Marina Vladimirovna, 3 year undergraduate student of the Law Institute, Belgorod State National Research University, E-mail: mary.fominova2016@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются субъекты административных отношений как важнейший элемент состава административного правонарушения в сфере образования. Особое внимание обращается на характеристику физических лиц как субъектов образовательных правоотношений, определение перечня лиц, которые могут являться субъектами административного деликта в сфере образования по различным статьям КоАП РФ. Проанализированы нормы административного и образовательного права. Представлена характеристика особенностей привлечения отдельных категорий физических лиц к административной ответственности в сфере образования.

S u m m a r y

The article examines the subjects of administrative relations as the most important element of the composition of an administrative offense in the field of education. Particular attention is paid to the characterization of individuals as

subjects of educational legal relations, the definition of a list of persons who may be subjects of administrative tort in the field of education under various articles of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. The norms of administrative and educational law are analyzed. The characteristics of the peculiarities of bringing certain categories of individuals to administrative responsibility in the field of education are presented.

Ключевые слова: административное правонарушение в сфере образования; субъект административного правонарушения; административная ответственность; образовательная деятельность; должностные лица; педагогические работники; индивидуальные предприниматели.

Key words: administrative offense in the field of education; the subject of an administrative offense; administrative responsibility; educational activities; officials; teaching staff; individual entrepreneurs.

Важнейшим условием наступления административной ответственности является определение всей совокупности состава правонарушения, которая на основании соответствующей статьи КоАП РФ позволяет квалифицировать его как административное правонарушение.

Одним из сложных и дискуссионных вопросов теории и практики административного права является правильное определение субъекта административного деликта. Содержание отдельных статей КоАП РФ зачастую не даёт конкретного и подробного перечня субъектов административных правонарушений, что предоставляет возможность для различной трактовки в определении конкретных субъектов административной ответственности.

Данная проблема актуальна в практике рассмотрения административных правонарушений в различных сферах общественной жизни.

В настоящее время функционирование системы образования характеризуется, в том числе, широким перечнем субъектов образовательной деятельности и связанной с ней иных правоотношений. В последние годы в

Российской Федерации отмечается рост административных правонарушений в сфере образования, значительно увеличивается количество физических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Так, по данным статистики за 2016-2019 годы, только по статье 5.57 КоАП РФ отмечен рост количества физических лиц, подвергнутых административному наказанию в 2,3 раза: с 321 чел. в 2016 году до 734 чел. в 2019 году, причём доля наказанных лиц выросла с 64% до 74% [1].

Данные факты обуславливают необходимость подробной характеристики перечня физических лиц как субъектов административного деликта в сфере образования и условий их привлечения к административной ответственности.

В соответствии с КоАП РФ *субъект административного правонарушения* – это физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение и обладающее при этом признаками, указанными в законодательстве. Физическое лицо признается субъектом административного правонарушения, если оно достигло шестнадцатилетнего возраста (ст. 2.3 КоАП РФ) и находилось во вменяемом состоянии (ст. 2.8 КоАП РФ). Физическими лицами являются граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства [2].

Рассматривая вопрос о физических лицах как субъектах административного деликта непосредственно в сфере образования, представляется необходимым уточнить, что перечень данных лиц не может вступать в противоречие с нормами образовательного права и противоречить перечню физических лиц – участников образовательных правоотношений.

Поэтому круг субъектов административного правонарушения в сфере образования ограничен перечнем субъектов образовательных отношений, установленным нормами образовательного права.

В целях определения категорий субъектов административного правонарушения обратимся к положениям Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Статья 2. данного закона закрепляет определение субъектов образовательной

деятельности, которые также могут являться и субъектами административной ответственности. Так, *участники отношений в сфере образования* – это участники образовательных отношений и федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения [3].

Участники образовательных отношений – это обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность. Данная категория лиц, как непосредственно принимающая участие в образовательных правоотношениях, входит в круг субъектов, в отношении которых могут применяться меры административной ответственности за совершение административного правонарушения.

Наименование главы 5 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» «Педагогические, руководящие и иные работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность» фактически определяет перечень физических лиц, которые могут являться субъектами административных правонарушений в образовании.

В соответствии с ч. 2. ст. 46 данного закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» номенклатура должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций утверждается Правительством Российской Федерации [4]. В данном Постановлении Правительства РФ фактически очерчен круг должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность и должностей руководителей образовательных организаций, по которым возможно привлечение к административной ответственности за совершение административных деликтов в сфере образования. Рассмотрим подробнее данный перечень субъектов.

Руководящие работники образовательных организаций, в том числе, руководители образовательных организаций. Особенность правового положения данной категории физических лиц связана с признанием их должностными лицами, которые в соответствии с законодательством несут прямую и непосредственную ответственность за работу образовательной организации, которую они возглавляют. Данное положение наделяет руководящих работников образовательных организаций не только значительными правами и полномочиями, но и большим объемом обязанностей.

Именно поэтому значительная часть административных правонарушений в сфере образования связана с привлечением данных должностных лиц к административной ответственности. В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ *должностное лицо* – это лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях и т.д.

Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ не дает конкретного понятия должностного лица в образовательной деятельности. Однако в упомянутом выше Постановлении Правительства РФ от 08.08.2013 N 678 представлен полный перечень должностей руководителей образовательных организаций, который включает:

– должности руководителей, в том числе: ректор, директор, заведующий, начальник, президент;

– должности заместителей руководителей, руководителей структурных подразделений и их заместителей, иные должности руководителей.

Значимой нормой для привлечения руководителя к административной ответственности как должностного лица является ч.8 ст. 52 данного

Федерального закона, которая устанавливает его ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации, а также за реализацию программы развития образовательной организации.

К руководящим работникам образовательной организации могут относиться и иные лица. Так, ст. 52 данного Федерального закона закрепляет *должность президента образовательной организации* высшего образования в порядке, определяемом ее уставом. Причем в редакции Федерального закона от 25.05.2020 N 159-ФЗ совмещение должностей ректора и президента образовательной организации высшего образования не допускается.

Следовательно, применение мер административной ответственности к президенту образовательной организации должно соответствовать тем должностным обязанностям, которыми он наделен в соответствии с уставом и локальными актами организации.

Также необходимо указать, что в категорию «руководящие работники» могут входить *государственные и муниципальные служащие* (например, работники Департаментов и Управлений образования на региональном и муниципальном уровнях), реализующие в рамках своих полномочий, полномочия в сфере образования и допустившие административные правонарушения.

Педагогический работник – физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности. В Постановлении Правительства РФ от 08.08.2013 N 678 представлен полный перечень должностей педагогических работников, который включает:

– должности педагогических работников, отнесенных к профессорско-преподавательскому составу. В том числе: ассистент, декан факультета,

директор института, доцент, заведующий кафедрой, профессор, старший преподаватель и иные должности.

– должности иных педагогических работников, которые включают: воспитатель, логопед, мастер производственного обучения, методист, музыкальный руководитель, педагог дополнительного образования, педагог-библиотекарь, педагог-организатор, педагог-психолог, руководитель физического воспитания, социальный педагог, старший вожатый, тренер-преподаватель, тьютор, учитель и др.

Научно-педагогические работники. В организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, предусматриваются должности педагогических работников и научных работников, которые относятся к научно-педагогическим работникам. Педагогические работники относятся к профессорско-преподавательскому составу указанных организаций.

Иные работники образовательных организаций. На основании ст. 52 Федерального закона в образовательных организациях наряду с должностями педагогических работников, научных работников предусматриваются должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции. Привлечение данной категории работников к административной ответственности за совершение административного правонарушения в сфере образования ограничено их должностными обязанностями и возможностями непосредственного участия в образовательной деятельности или оказания влияния на ее осуществление.

Анализ содержания и сущности конкретных административных деликтов в сфере образования позволяет сделать предположение о том, что к данному перечню субъектов мы не можем отнести работников учреждений образования, выполняющих трудовые функции по ТК РФ или гражданско-правовым договорам непосредственно не связанным с образовательной

деятельностью. В данный перечень входят: охранники, работники хозяйственных служб (уборщицы, слесаря, плотники, шофёры и т.п.), медицинские работники и иные категории работников.

Конкретный перечень педагогических работников образовательной организации и сопутствующих сведений о них должен размещаться на официальном сайте образовательной организации и соответствовать принципу общедоступности для пользователей [7].

Отсутствие данных сведений является правонарушением и служит основанием к назначению административного наказания.

Особенность административных правонарушений в сфере образования заключается в том, что в большинстве случаев её субъектами выступают только юридические лица или должностные лица образовательных, реже иных, организаций.

В настоящее время актуальным является вопрос о расширении категории физических лиц, которые могут быть признаны виновными в совершении административных проступков в сфере образования. Сейчас, только в редких случаях, субъектами правонарушения могут являться граждане, в том числе, педагогические работники. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, субъектами административной ответственности за нарушение установленного законодательством об образовании порядка проведения ГИА, могут являться участники ГИА, руководители, организаторы пунктов проведения экзаменов, другие лица, привлекаемые к проведению ГИА.

Существует обоснованное предложение о целесообразности предусмотреть большую ответственность физических лиц в ст. 5.57 и 19.30 КоАП РФ. К данным субъектам можно будет отнести профессорско-преподавательский состав, технических специалистов, которые не являются должностными лицами образовательных организаций [6].

Так в образовательной деятельности встречаются правовые ситуации, при которых одни субъекты (работники организации) непосредственно совершают административное правонарушение, а другие субъекты

(руководители организации) несут за этот проступок персональную административную ответственность. Подобным примером является Постановление Московского городского суда по делу № 4а-2599/2019 от 27 июня 2019 г. [5].

В нем заместитель председателя Московского городского суда, рассмотрев жалобу Т.П.С. на вступившие в законную силу постановление мирового судьи судебного участка N 151 района Щукино города Москвы от 11.01.2019 года и решение судьи Хорошевского районного суда города Москвы от 06.03.2019 года по делу об административном правонарушении, установил:

1) 16 октября 2018 г. в 12 часов 02 минуты в здании образовательного учреждения в кабинете N 4 во время перемены после четвертого урока в результате конфликта между учащимися 8"ж" класса Б.Е. и К.Д.К. последнему канцелярским ножом были причинены телесные повреждения. По данному факту администрацией школы проведено расследование, установившее причиной произошедшего несчастного случая с обучающимся К.Д.К. ослабление контроля и внимания учителя истории Е.А.В., который в момент его совершения находился в указанном кабинете и отвечал на вопросы обучающихся.

2) Согласно ч. 8 ст. 51 Закона об образовании руководитель образовательной организации несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации. По настоящему делу установлено, что несчастный случай с учащимся ГБОУ г. Москвы произошел из-за ослабления контроля и внимания со стороны учителя школы, что свидетельствует об отсутствии контроля со стороны руководства школы за действиями педагогического коллектива, в том числе, направленных, на соблюдение охраны жизни и здоровья обучающихся.

3) Постановлением мирового судьи судебного участка N 151 района Щукино города Москвы директор ГБОУ Т.П.С. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст.

5.57 КоАП РФ, ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 10 000 (десять тысяч) рублей.

4) Административное наказание в виде административного штрафа, предусмотренное санкцией ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ, назначено директору ГБОУ г. Москвы Т.П.В. в соответствии с требованиями ст. ст. 3.1, 3.5 и 4.1 КоАП РФ, оно является справедливым и соразмерным содеянному. Оснований для его изменения, в том числе по приведенным в жалобе основаниям, не имеется.

Анализ данных статистики и практики рассмотрения дел по административным правонарушениям, закрепленным в ч.2 ст. 5.57 КоАП РФ, позволяет внести предложение о включении в перечень субъектов данных административных правонарушений граждан, а именно, педагогических работников виновных в совершении правонарушения. Во многих ситуациях действия или чаще бездействия конкретного педагогического работника приводит к совершению административного правонарушения. Среди таких случаев можно отметить: получение обучающимся травмы во время учебного занятия при попустительстве учителя; отсутствие должных действий классного руководителя в случае возникновения конфликтной ситуации или обращения обучающегося с проблемой; незаконный сбор денег классным руководителем с родителей (законных представителей) обучающихся и т.п.

Исходя из вышесказанного, предлагается внесение поправки в ч.2 ст.5.57 КоАП и её представление в следующей редакции:

«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 граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей».

Ещё одной значимой категорией субъектов образовательных отношений являются *обучающиеся* – физические лица, осваивающие образовательную программу. В соответствии со ст. 33 Федерального закона к обучающимся в зависимости от уровня осваиваемой образовательной программы, формы обучения, режима пребывания в образовательной организации относятся: воспитанники, учащиеся, студенты (курсанты), аспиранты, адъюнкты, ординаторы, ассистенты-стажеры, слушатели, экстерны.

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» данный перечень является исчерпывающим, поэтому по статусу «обучающийся» являться виновной стороной в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении могут только указанные в федеральном законе лица.

Данные лица в ограниченной административным законодательством степени также могут являться субъектами административного проступка в сфере образования. Применение к ним мер административной ответственности возможно только за проступки, в которых субъектом правонарушения могут выступать граждане.

Например, ч.4 ст.19.30 КоАП устанавливает, что умышленное искажение результатов государственной итоговой аттестации и предусмотренных законодательством об образовании олимпиад школьников, а равно нарушение установленного законодательством об образовании порядка проведения государственной итоговой аттестации – влечет наложение административного штрафа *на граждан* в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей. Так пунктом 65 Приказа Минпросвещения России N 190, Рособрнадзора N 1512 от 07.11.2018 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» установлено, что во время экзамена обучающиеся не должны общаться друг с другом, не могут свободно перемещаться по аудитории и ППЭ. В день проведения экзамена, среди прочего, запрещается:

– участникам экзамена - иметь при себе средства связи, электронно-вычислительную технику, фото-, аудио- и видеоаппаратуру, справочные материалы, письменные заметки и иные средства хранения и передачи информации.

– участникам экзамена, организаторам, ассистентам, техническим специалистам и экзаменаторам-собеседникам - выносить из аудиторий и ППЭ экзаменационные материалы на бумажном или электронном носителях, фотографировать экзаменационные материалы [8].

Нарушение обучающимися, данных правил может повлечь наступление административной ответственности по ч.4 ст.19.30 КоАП за совершение административного проступка в сфере образования. Так в отчете Министерства образования Московской области указано, что в 2019 году составлены протоколы об административных правонарушениях по ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ за нарушение Порядка проведения ГИА в отношении 12 участников ЕГЭ (все протоколы рассмотрены положительно, наложены штрафы на сумму 151 тыс. рублей) [9].

Особую категорию участников образовательных правоотношений составляют *индивидуальные предприниматели*. Статья 21 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ устанавливает, что к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность. На основании ст. 32 Федерального закона индивидуальный предприниматель осуществляет образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам, программам профессионального обучения непосредственно или с привлечением педагогических работников.

Также необходимо указать, что в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, относятся к категории должностных лиц и несут соответствующую юридическую ответственность.

Следовательно, индивидуальные предприниматели одновременно являются юридическими лицами (или приравниваются к данному статусу) и должностными лицами, то есть несут полную, можно сказать комплексную юридическую ответственность.

Таким образом, анализ нормативно-правовых основ и практики образовательной деятельности, позволяет констатировать, что к физическим лицам – участникам правоотношений в сфере образования и субъектам административной ответственности относятся:

– педагогические, руководящие и иные работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

– обучающиеся и их родители (законные представители);

– индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность.

Вместе с тем, проведенное нами исследование показало потребность в дальнейшем совершенствовании системы административной ответственности и необходимости расширения по отдельным статьям КоАП РФ перечня физических лиц, которые могут нести административную ответственность за административные правонарушения в сфере образования.

Литература

1. Интернет-сайт Агентства правовой информации. URL: http://апи-пресс.рф. (дата обращения 10 октября 2020 г.).
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020)//Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). ст. 1.
3. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. N 53 (ч. 1). ст. 7598.
4. Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций:

постановление Правительства Рос. Федерации от 08.08.2013 N 678//Собрание законодательства РФ. 19.08.2013. N 33. ст. 4381.

5. Постановление Московского городского суда от 27 июня 2019 г. № 4а-2599/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Полукаров А.В. Административно-юрисдикционные средства противодействия коррупции и проблемы их реализации в социальной сфере // Административное право и муниципальное право. 2016. № 12. С. 980 – 987.
7. Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации: постановление Правительства Рос. Федерации от 10.07.2013 N 582 (ред. от 11.07.2020)//Собрание законодательства РФ. 22.07.2013. N 29. ст. 3964.
8. Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования: приказ Минпросвещения России N 190, Рособрнадзора N 1512 от 07.11.2018 (с изм. от 15.06.2020)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru.
9. Об утверждении Программы контроля объективности процедур оценки качества образования в Московской области на 2020 год: распоряжение Министерства образования Московской области от 21.02.2020 N Р-135. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Literature

1. Website of the Legal Information Agency. URL: http: //appipress.rf. (date of treatment October 10, 2020).
2. The Code of Administrative Offenses of the Russian Federation dated 30.12.2001 N 195-FZ (as amended on 15.10.2020, as amended on 16.10.2020) // Collected Legislation of the Russian Federation. 07.01.2002. N 1 (part 1). Art. one.

3. About education in the Russian Federation: Feder. law of 29 December 2012 No. 273-FZ (as amended on July 31, 2020) // Collected Legislation of the Russian Federation. 12/31/2012. No. 53 (part 1). Art. 7598.
4. On approval of the nomenclature of positions of teaching staff of organizations carrying out educational activities, positions of heads of educational organizations: Resolution of the Government of the Russian Federation. Federation of 08.08.2013 N 678 // Collected Legislation of the Russian Federation. 19.08.2013. N 33.Art. 4381.
5. Resolution of the Moscow City Court dated June 27, 2019 No. 4a-2599/2019 [Electronic resource] // Access from the reference legal system "Consultant Plus".
6. Polukarov A.V. Administrative and jurisdictional means of combating corruption and the problems of their implementation in the social sphere // Administrative law and municipal law. 2016. No. 12.P. 980 - 987.
7. On approval of the Rules for posting on the official website of an educational organization in the information and telecommunications network "Internet" and updating information about the educational organization: Resolution of the Government of the Russian Federation. Federation of 10.07.2013 N 582 (as revised on 11.07.2020) // Collected Legislation of the Russian Federation. July 22, 2013. N 29.Art. 3964.
8. On approval of the Procedure for conducting state final certification for educational programs of secondary general education: order of the Ministry of Education of Russia N 190, Rosobrnadzor N 1512 dated 07.11.2018 (as amended on 15.06.2020) // Official Internet portal of legal information. URL: http://www.pravo.gov.ru.
9. On the approval of the Program for monitoring the objectivity of procedures for assessing the quality of education in the Moscow Region for 2020: order of the Ministry of Education of the Moscow Region dated 02.21.2020 N R-135. Access from the spravo.-legal system "Consultant Plus".