

УДК 342.951

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-2-234-239

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

КРЕСТИНСКАЯ Лидия Валерьевна\*

✉ lida\_zaitseva@mail.ru

Ул. Пичугина, 259, Караганда, 100019, Республика  
Казахстан

**Аннотация.** Статья посвящена анализу теории и практики административной ответственности за нарушение законодательства в сфере образования. На основе изучения научных трудов автором делается вывод, что проблемы административной ответственности за нарушения законодательства об образовании до сих пор не стали предметом самостоятельного исследования. В связи с чем многие теоретические вопросы института административной ответственности в области образовательных отношений имеют дискуссионный характер и нуждаются в дальнейшем изучении. В статье анализируются составы административных правонарушений в сфере образования, проведен сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан, некоторых других государств по применению мер административной ответственности для защиты прав граждан и других участников образовательных отношений. Автором предпринята попытка классификации норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих вопросы административной ответственности участников образовательных отношений. На основе полученных результатов автором обоснована необходимость совершенствования действующего административного законодательства.

**Ключевые слова:** образование, административно-правовое регулирование, законодательство об образовании, административные правонарушения, административная ответственность, защита прав граждан в сфере образования, образовательные отношения, классификация.

## Administrative Liability for Violation of the Legislation on Education in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan

Krestinskaya Lidiya V.\*\*

✉ lida\_zaitseva@mail.ru

259 Pichugin st., Karaganda, 100019, Republic  
of Kazakhstan

**Abstract.** The article is devoted to the theory and practice analysis of administrative responsibility for violation of the legislation in the educational environment. Based on the study of scientific works, the Author concludes that the problems of administrative liability for violations of legislation on education have not yet become the subject of independent scientific research. In this connection, many theoretical issues of the institute of administrative liability in the field of educational relations are debatable and need further research. The component elements of administrative legal offenses in the educational environment are analyzed. A comparative analysis of the legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan is carried out, some other states apply administrative responsibility measures to protect the rights of citizens and other participants in educational relations. The Author made an attempt to classify the norms of the Code of the Russian Federation on administrative offenses regulating the issues of administrative liability of participants in educational relations. Based on the results obtained, the Author substantiates the need to improve the current administrative legislation.

**Keywords:** education, administrative and legal regulation, legislation on education, administrative legal offences, administrative liability, protection of the citizens rights in the field of education, educational relations, classification.

\* Старший преподаватель кафедры публичного права Центрально-Казахстанской академии.

\*\* Senior Lecturer of the Department of Public Law at Central Kazakhstan Academy.

Образование является общественно значимым благом и приоритетным направлением в политике любого государства, выступает важным фактором экономического и социального развития и определяет уровень культуры общества. Право на образование закреплено в Конституции Российской Федерации. Обеспечение права на получение образования, повышение его доступности для различных групп населения – одна из важнейших задач государства. С момента своего становления российское общество многократно обращалось к проблемам развития образования, его реформирования и модернизации. Одним из инструментов модернизации образования и успешного решения стоящих перед ним задач является механизм правового регулирования образовательных отношений.

Правовое регулирование отношений в сфере образования в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> направлено на осуществление конституционных гарантий и прав граждан, образовательных организаций, обеспечение целенаправленного процесса обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, поддержание стабильности и упорядоченности складывающихся правоотношений. Реализация гарантий, обязанностей и прав участников правоотношений в сфере образования обеспечивается различными правовыми средствами, в том числе институтом административной ответственности, являющимся предметом активной научной дискуссии и комплексных исследований.

Как показал анализ диссертационных исследований актуальных аспектов образовательной деятельности, проведенных в последние годы, все они в той или иной мере затрагивают вопросы административной ответственности за нарушение законодательства об образовании. Так, в исследованиях административно-правового статуса высшего учебного заведения [3], административной процедуры лицензирования образовательной деятельности [7], административной процедуры аккредитации в сфере высшего образования [6] вопросы административной ответственности указаны в задачах работы и отражены в положениях, выносимых на защиту, что свидетельствует об универсальном характере правовой природы и актуальности этого правового института.

Вместе с тем проблемы теории и практики административной ответственности за нарушения законодательства об образовании до сих пор не стали предметом самостоятельного научного исследования. Такое положение, по нашему мнению, обусловлено не только высокой динамикой реформирования законодательства об образовании в Российской Федерации, но и новым взглядом на концепцию административной ответственности [8; 9, с. 15–20]. Большинство научных трудов по данной тематике, опубликованных в последние годы, имеют разнонаправленный, ведомственный или описательный характер.

Одни авторы пытаются обосновать новое понятие «образовательно-правовая ответственность» как разновидность юридической ответственности в области образования [5, с. 4–10], другие рассматривают административную ответственность как вид «нормативно-правового оформления правовой ответственности» [4, с. 7–10], третьи акцентируют внимание на принудительном характере административной ответственности как важного средства обеспечения права на образование [1, с. 16–19]. Все это свидетельствует об отсутствии единого концептуального подхода к разрешению современных проблем теории и практики административной ответственности в сфере образования.

Аналогичное мнение высказывают не только российские исследователи теории административно-деликтного права, но и специалисты органов государственного управления в сфере образования. Вполне обоснованными, на наш взгляд, являются утверждения В. В. Спасской и Ю. В. Линской о том, что установление юридической ответственности за нарушение законодательства РФ об образовании является необходимым условием его эффективного применения, а также реализации защиты прав граждан и организаций в рассматриваемой сфере. При этом вопрос юридической ответственности в области образования является одним из наименее разработанных, а также, по мнению исследователей, недостаточно регламентированным в законодательстве [10, с. 12–20].

К числу малоизученных вопросов можно отнести соотношение понятий «нарушение законодательства об образовании» и «административное правонарушение», а также содержание

<sup>1</sup> Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2012. 31 дек.

понятия «административное правонарушение в области образования», кроме того, не в полной мере исследованы основные этапы развития института административной ответственности за нарушение законодательства об образовании.

Это подтверждает необходимость поиска путей совершенствования законодательства о юридической ответственности в рассматриваемой сфере отношений. В связи с этим представляется целесообразным изучение законодательства об образовании и практики его применения в зарубежных странах, имеющих правовые и образовательные системы, основы которых отражают некоторую общность, оставшуюся от институтов союзно-республиканского законодательства.

Определенный научный интерес представляет практика регулирования вопроса об административной ответственности в странах постсоветского пространства, чье законодательство об административной ответственности складывалось под влиянием союзного законодательства и в тождественных условиях перехода к рыночной экономике: Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Республике Молдова. Выбор данных стран обусловлен и тем, что их административное законодательство содержит интересующие нас правовые нормы об ответственности за нарушение законодательства об образовании.

Особенная часть КоАП РФ содержит ряд составов административных правонарушений, предусматривающих административную ответственность участников образовательных отношений. Однако до сих пор отсутствует их четкая классификация и согласованность. Немногочисленные попытки систематизации этих норм носят весьма условный характер [2, с. 69–73]. Определенным критерием разделения исследуемых составов правонарушений на виды, по нашему мнению, могут служить их целевое назначение и непосредственное отношение к образовательному процессу. С учетом предложенной системы критериев все административные правонарушения КоАП РФ, имеющие отношение к участникам образовательной деятельности, можно разделить на две группы.

*Первую группу* образуют составы административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, целью которых является непосредственная охрана прав граждан и иных субъектов образовательных отношений, складывающихся в процессе деятельности образовательных организаций. К их числу можно отнести: 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».

Самостоятельную подгруппу здесь, с определенной оговоркой, могут составлять составы административных правонарушений, предусматривающие ответственность за нарушение правил организации и осуществления работы образовательных организаций – субъектов образовательной деятельности, например: 3) ст. 19.20 «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)»; 4) 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»; 5) 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»; 6) ст. 19.4.1 «Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа муниципального контроля»; 7) ч. 1 ст. 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль».

В данном случае речь идет о сфере образовательной деятельности, так как именно эти составы правонарушений довольно часто используются в правоприменительной практике субъектов контрольно-надзорной деятельности, выявляющих нарушение законодательства об образовании в Российской Федерации.

*Вторую группу* образуют составы административных правонарушений, связанных с обеспечением общей деятельности образовательной организации как юридического лица. К их числу можно отнести нарушения санитарно-

эпидемиологических, экологических правил, правил пожарной безопасности, финансовой деятельности, налоговой и статистической отчетности, других правил деятельности образовательных организаций. Меры административной ответственности, предусмотренные за данные правонарушения, могут применяться и к организациям, не участвующим в образовательной деятельности.

Исследуемые составы административных правонарушений находятся в разных главах Особенной части КоАП РФ, что дает основания для поиска пути их систематизации. В связи с этим целесообразны предложения по выделению в структуре КоАП РФ самостоятельной главы, посвященной ответственности в сфере образования, однако по данному вопросу у современных исследователей нет единого мнения [2, с. 69].

Определенный научный интерес может представлять опыт правового регулирования административной ответственности в законодательстве Республики Казахстан. Действующий Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП РК)<sup>2</sup> содержит главу 23 «Административные правонарушения в области образования, физической культуры и спорта», состоящую из одной статьи (ст. 409), которая имеет сложную правовую конструкцию, состоящую из 14 самостоятельных структурно выделенных правовых норм (частей указанной статьи), закрепляющих отдельные составы административных правонарушений в указанной сфере.

Казахстанский законодатель пошел по пути объединения в данной главе таких областей, как образование, физическая культура и спорт. В этом усматриваются определенная логика и интересное правило законодательной техники. В административно-правовой литературе советского и постсоветского периода указанные области относятся к государственному управлению в социально-культурной сфере, которое в свою очередь может подразделяться на управление образованием, управление наукой, управление культурой, управление здравоохранением. Здесь прослеживается определенная логика законодателя: речь идет об одной общей сфере деятельности – социально-культурной.

Однако здоровье населения, вопреки примененному правилу, является предметом правовой

охраны гл. 24 КоАП РК «Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность и здоровье населения». Данная глава содержит 33 статьи, из которых 14 связаны с охраной здоровья. По нашему мнению, учитывая общность социально-культурной сферы отношений, эти статьи целесообразно включить в состав гл. 23 КоАП РК.

Анализ ст. 409 КоАП РК позволяет выделить следующие составы административных правонарушений, которыми предусматривается административная ответственность 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 легко вреда здоровью воспитанников, обучающихся и работников организаций образования во время учебного и воспитательного процесса (ч. 3);

4) нарушение организациями образования требований, совершенных в виде несоблюдения типовых правил: деятельности организаций образования; приема в организации образования; перевода и восстановления обучающихся по типам организации образования; предоставления академических отпусков обучающимся в организациях образования; 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);

<sup>2</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗПК // Адилет : информ.-правовая система норматив. правовых актов Респ. Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

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

Следует отметить, что при подготовке новой редакции КоАП РК законодателем и специалистами рассматривался вопрос разработки отдельной главы – 20-1 «Административные правонарушения в области образования», что нам представляется вполне обоснованным и оправданным.

В Кодексе Кыргызской Республики об административной ответственности<sup>3</sup> действует статья, предусматривающая ответственность за занятие образовательной деятельностью без лицензии или с нарушением норм и правил лицензирования (ст. 417). Указанная статья расположена в главе 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 правонарушениях<sup>4</sup> содержит ст. 65-1 «Дискриминация в сфере образования». Данной статьей предусматривается ответственность за любые 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, проявляющиеся: 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 главе 6 «Правонарушения, посягающие на политиче-

ские, трудовые и другие конституционные права физического лица».

Сравнительный анализ источников административной ответственности за нарушение законодательства в области образования ряда государств на постсоветском пространстве позволяет сделать определенные выводы. Законодательство Кыргызской Республики и Республики Молдова не содержит отдельной главы, посвященной ответственности за нарушение законодательства в сфере образования. В нем также нет 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 РФ и КоАП РК, которые в большей степени охватывают правовой охраной права граждан и организаций в сфере образования.

Многие теоретические вопросы института административной ответственности в области образовательных отношений имеют дискуссионный характер и нуждаются в дальнейшем изучении. Малоисследованными остаются вопросы соотношения понятий «нарушение законодательства об образовании» и «административное правонарушение», а также содержание понятия «административное правонарушение в области образования», кроме того, не в полной мере исследованы особенности процедур их выявления, процессуального оформления, основные этапы развития института административной ответственности за нарушение законодательства об образовании.

Исследование проблем теории и практики административной ответственности, изучение опыта развития административно-деликтного законодательства зарубежных стран представляет определенный научный интерес и может использоваться для разработки мер повышения эффективности этого правового института и дальнейшей систематизации российского законодательства.

### **Список литературы**

1. Баранова С. А. Обеспечение права на образование путем применения мер административной ответственности // Юридическое образование и наука. 2017. № 11. С. 16–19.

<sup>3</sup> Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 авг. 1998 г. № 114 // Информ. система «ПАРАГРАФ». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30232566#pos=6;-107](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30232566#pos=6;-107)

<sup>4</sup> Кодекс Республики Молдова о правонарушениях от 24 окт. 2008 г. № 218-XVI // Там же. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30395669](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30395669)

2. Давыдов К. В. Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 68–73.
3. Кирилловых А. А. Высшее учебное заведение как субъект административного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 30 с.
4. Куров С. Нормативно-правовое оформление правовой ответственности в сфере образования // Юрист вуза. 2008. № 9. С. 7–10.
5. Куров С. Образовательно-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности // Юрист вуза. 2008. № 8. С. 4–10.
6. Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 22 с.
7. Рубанова Н. А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 26 с.
8. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. М. : Норма : Инфра-М, 2012. 480 с.
9. Соловей Ю. П. Концепция административной ответственности требует уточнения // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы всерос. науч.-практ. конф. Омск : Ом. юрид. ин-т, 2009. С. 15–20.
10. Спасская В. В., Линская Ю. В. К вопросу об установлении административной ответственности за нарушение законодательства в области образования // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 12–20.

### *References*

1. Baranova S. A. Obespechenie prava na obrazovanie putem primeneniya mer administrativnoi otvetstvennosti [Securing of the Right to Education by Application of Administrative Liability Measures]. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka – Juridical Education and Science*, 2017, no. 11, pp. 16–19.
2. Davydov K. V. Zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniya v sfere obrazovaniya i zashchita prav sub"ektov obrazovatel'nykh otnoshenii [Law on Administrative Responsibility for Offences in the Field of Education and Protection of the Rights of Subjects of Educational Relations]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, no. 2 (31), pp. 68–73.
3. Kirillovykh A. A. *Vysshee uchebnoe zavedenie kak sub"ekt administrativnogo prava. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Higher Education Institution as a Subject of Administrative Law. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Chelyabinsk, 2013. 30 p.
4. Kurov S. Normativno-pravovoe oformlenie pravovoi otvetstvennosti v sfere obrazovaniya [Regulatory Legal Responsibility in the Field of Education]. *Yurist vuza – University Lawyer*, 2008, no. 9, pp. 7–10.
5. Kurov S. Obrazovatel'no-pravovaya otvetstvennost' kak raznovidnost' yuridicheskoi otvetstvennosti [Educational and Legal Responsibility as a Form of Legal Liability]. *Yurist vuza – University Lawyer*, 2008, no. 8, pp. 4–10.
6. Ratnikov V. V. *Administrativnaya protsedura akkreditatsii v sfere vysshego obrazovaniya. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Administrative Procedure for Accreditation in Higher Education. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Chelyabinsk, 2012. 22 p.
7. Rubanova N. A. *Administrativnaya protsedura litsenzirovaniya obrazovatel'noi deyatel'nosti v sfere vysshego professional'nogo obrazovaniya Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Administrative Procedure for Licensing Educational Activities in the Field of Higher Professional Education of the Russian Federation. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Chelyabinsk, 2013. 26 p.
8. Serkov P. P. *Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody* [Administrative Responsibility in Russian Law: Modern Thinking and New Approaches]. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2012. 480 p.
9. Solovey Yu. P. Kontseptsiya administrativnoi otvetstvennosti trebuetsya utochneniya [The Concept of Administrative Responsibility Requires Clarification]. *Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti – Actual Problems of Administrative Responsibility*. Omsk, Omsk Law Institute, 2009, pp. 15–20.
10. Spasskaya V. V., Linskaya Yu. V. K voprosu ob ustanovlenii administrativnoi otvetstvennosti za narusheniye zakonodatel'stva v oblasti obrazovaniya [On the Issue of Establishing Administrative Responsibility for Violation of Legislation in the Field of Education]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2007, no. 8, pp. 12–20.