

ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ ГОРОДА МОСКВЫ

Государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования города Москвы
«Московский городской педагогический университет»

М. К. Топоркова

С. И. Фёклин

**Кодекс Российской Федерации
об административных правонарушениях:
теория и практика применения**

Москва
2019

УДК 349.2
ББК 67.405
К57

Авторский коллектив:

Топоркова М. К. — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин школы права института права и управления ГАОУ ВО МГПУ, кандидат юридических наук, доцент;

Фёклин С. И. — доцент кафедры образовательного и информационного права института права и управления, руководитель юридической клиники ГАОУ ВО МГПУ, кандидат юридических наук, доцент, аттестованный эксперт Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

Методическое пособие подготовлено в рамках реализации государственной программы по развитию образования города Москвы («Столичное образование») в рамках государственного задания Московского городского педагогического университета, утвержденного Департаментом образования и науки города Москвы.

К57 **Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: теория и практика применения: Методическое пособие. 2-е издание / Сост. М. К. Топоркова, С. И. Фёклин. — М.: Книгодел, 2019. — 108 с.**

ISBN 978-5-9659-0195-1

В пособии описываются и анализируются вопросы административной и судебной практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, проблемные ситуации при привлечении к ответственности организаций, осуществляющих обучение. Авторами рассмотрены как теоретические вопросы административной ответственности, так и проблемы применения административной ответственности в сфере образования, которые выявляются работниками Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

ISBN 978-5-9659-0195-1

© Топоркова М. К., Фёклин С. И., 2019
© Книгодел, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Основные понятия	5
Глава 1. Теоретические основы административной ответственности	7
Концепции юридической ответственности. Понятие и признаки административной ответственности. Принципы административной ответственности. Субъекты административной ответственности. Структурные элементы административной ответственности	
Глава 2. Административная ответственность в сфере образования: особенности и проблемы применения	16
Понятие административной ответственности в сфере образования. Коррупционная составляющая ряда составов административных правонарушений в сфере образования. Субъекты административной ответственности в сфере образования. Проблема «суровости» административных наказаний за правонарушения в сфере образования. Теории разграничения публичного и частного права	
Глава 3. Административное правонарушение	22
Понятие и признаки административного правонарушения. Юридический состав административного правонарушения. Проблема малозначительности административного правонарушения. Длющиеся и продолжаемые правонарушения	
Глава 4. Административные правонарушения в сфере образования	52
Статья 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций». Части 2, 3 и 4 статьи 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)». Часть 2 статьи 18.19 КоАП РФ «Нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или	

о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях». Часть 1 статьи 19.4 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль». Часть 1 статьи 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль». Статья 19.6 КоАП РФ «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения». Статья 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)». Статья 19.20 КоАП РФ «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)». Статья 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса»

Глава 5. Возбуждение дел об административных правонарушениях..... 80

Порядок и сроки возбуждения дел об административных правонарушениях. Недостатки составления протокола об административном правонарушении. Составление нового протокола. Отражение в протоколе места и времени совершения административного правонарушения. Сроки составления протокола. Проблемы надлежащего уведомления лиц, привлекаемых к административной ответственности

Глава 6. Порядок и сроки рассмотрения дела об административном правонарушении, обжалования решения по делу об административном правонарушении..... 95

Порядок и сроки рассмотрения дела об административном правонарушении. Порядок и сроки обжалования решения по делу об административном правонарушении

Список литературы..... 104

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Административное правонарушение — противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое законодательством об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту — КоАП РФ)).

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 1.1 КоАП РФ).

Административное наказание — установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения и применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ).

Административный штраф — административное наказание имущественного характера, имеющее денежную форму, которая выражается во взыскании с нарушителя в доход бюджета определенной суммы денежных средств в рублях (ст. 3.5 КоАП РФ).

Субъект административного правонарушения — лицо, совершившее административное правонарушение.

Физическое лицо — лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.

Должностное лицо — 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, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. К этой же категории относятся и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (ст. 2.4 КоАП РФ).

Юридическое лицо — организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ст. 48 ГК РФ).

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Административная ответственность является видом юридической ответственности наряду с уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной, материальной, налоговой, финансовой и иной. В теории юриспруденции, как правило, описывают две концепции юридической ответственности: гражданско-правовую и уголовно-правовую.

В отечественной науке господствует уголовно-правовая концепция, в связи с чем многие правоведы считают, что юридическая ответственность — это государственное принуждение, применяемое к правонарушителю, либо обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия своего противоправного поведения. Однако юридическая ответственность не совпадает с указанной обязанностью, она предполагает ограничения в правах и свободах нарушителя (например, при аресте ограничивается свобода передвижения, при назначении штрафа или применении конфискации человек расстается со своей собственностью).

Бытовое понимание юридической ответственности неразделимо с государственным «возмездием», то есть наказанием.

Некоторым ученым сущность ответственности видится «во взаимоотношении личности и общества и, являясь особым видом социальной связи, оно выражается в специфическом общественном отношении»¹.

Понимание юридической ответственности как категории, неразрывно связанной с функциями государственной власти по защите прав, свобод и законных интересов общества, встречается у Томаса Гоббса, который ввел термин «ответственность», используя его в смысле абстрактной ответственности сограждан, объединенных общественным договором, за действия своего государства — Левиафана².

Принципами юридической, в том числе административной, ответственности являются законность, виновность, индивидуальность, неотвратимость, целесообразность, гласность.

¹ Волков А. М. Актуальные проблемы административного права: Учебное пособие. М.: Проспект, 2017. С. 78.

² Тихонравов Ю. В. Основы философии права: Учебное пособие. М., 1997. С. 228.

К признакам административной ответственности относят следующее¹:

- является государственным принуждением;
- устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (например, в городе Москве принят Кодекс города Москвы об административных правонарушениях);
- субъектами административной ответственности могут быть физические, юридические и (или) должностные лица.

Административная ответственность выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к виновному лицу, совершившему административное правонарушение.

В соответствии с примечанием к статье 2.4 КоАП РФ под должностным лицом следует понимать 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;
- выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Должностным признается 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 государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Какие должностные лица несут административную ответственность:

¹ Административное право России (краткий курс лекций для бакалавров) / М. К. Топоркова. М.: ФГБОУ ВПО ГУЗ, 2015. С. 58–65.

- совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 13.25, 14.24, 14.55, 14.56, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.26.1, 15.26.2, 15.29–15.31, 15.37, 15.38, частью 9 статьи 19.5, статьей 19.7.3 КоАП РФ, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций;
- осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29–7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьей 19.7.2 КоАП РФ;
- осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения (если КоАП РФ не установлено иное).

Исследование научных материалов, судебной и административной практики приводит авторов пособия к мнению о том, что в юридической науке отношение к законодательному определению должностного лица, сформулированному в КоАП РФ, крайне неоднозначно. В частности, такой вывод делает О. В. Панкова¹.

По замечанию Ю. М. Козлова налицо достаточно широкая трактовка должностного лица, которая неизбежно приводит к тому, что любой служащий может понести повышенную ответственность, установленную для ограниченного круга работников.

А. Б. Агапов, напротив, считает, что понимание должностного лица, предложенное в КоАП РФ, устраняет логическое несоответствие его статуса в сфере частного и публичного права.

О. В. Панкова признает, что в теоретическом аспекте вопрос о перечне должностных лиц как субъектов административной ответственности — один из дискуссионных, однако в практическом плане проблема не такая уж значимая, но может вызвать трудности в реализации².

Если в ходе проводимой проверки установлено, что правонарушение совершено не должностным лицом, а другим работником юридического лица (например, заместителем руководителя, если он не исполняет обязанности руководителя на время отпуска или болезни, начальником од-

¹ Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / Под ред. О. А. Егоровой. М.: Статут, 2014. С. 79.

² Там же. С. 79.

ного из отделов юридического лица), то в большинстве случаев протокол об административном правонарушении составляется в отношении юридического лица.

На должностное лицо протокол об административном правонарушении должен составляться при наличии достаточных оснований, указывающих на его вину в совершении административного правонарушения.

Наряду с должностными лицами, субъектом административного правонарушения может быть и физическое лицо. Физические лица в производстве по делу об административном правонарушении могут выступать как лично, так и через представителей.

С учетом положений ст. 25.5 КоАП РФ юридическую помощь физическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может оказывать защитник, в качестве которого в производство по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица удостоверяются доверенностью на участие в административных делах, заверенной нотариально (или иным приравненным способом), выданной физическим лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Следует учитывать, что лица, оказывающие юридическую помощь тем, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе в силу закона пользоваться всеми процессуальными правами, предусмотренными КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц. В связи с этим специальные полномочия, например, на ознакомление со всеми материалами дела об административном правонарушении, обжалование, могут в доверенности не оговариваться.

Защиту прав и законных интересов несовершеннолетних лиц (лиц в возрасте от 16 до 18 лет) могут осуществлять их законные представители. Законными представителями несовершеннолетнего лица признаются его родители, усыновители, опекуны или попечители (ст. 25.3 КоАП РФ). Их полномочия удостоверяются свидетельством о рождении или об усыновлении, удостоверением опекуна или попечителя, выданным органом опеки и попечительства, а также иными документами.

При возбуждении дела об административном правонарушении в отношении несовершеннолетнего лица должностное лицо, уполномоченное возбуждать и (или) рассматривать дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица. В случае принятия такого решения должностное лицо извещает законного представителя в порядке, предусмотренном ст. 25.15 КоАП РФ.

Законными представителями юридического лица признаются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ч. 2 ст. 25.4 КоАП РФ). Полномочия законного представителя подтверждаются оригиналом или заверенной в установленном порядке копией учредительных документов или выпиской из Единого государственного реестра юридических лиц.

Указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым. В связи с этим следует учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности (например, руководитель его филиала или подразделения, юрист организации), законным представителем юридического лица не считается.

При этом права, принадлежащие законным представителям юридических лиц, могут осуществляться ими через защитника или иное лицо, действующее на основании доверенности (в том числе общего характера, содержащей полномочия на участие в административных делах), выданной этим законным представителем юридического лица.

Лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несет административную ответственность как должностное лицо.

Вместе с тем должностные лица в производстве по делу об административном правонарушении выступают как лично, так и через представителей.

Копии документов, подтверждающих полномочия представителей физических или юридических лиц (должностных лиц), приобщаются к материалам дела об административном правонарушении.

Не могут выступать в качестве представителей физических и юридических лиц (должностных лиц) в производстве по делам об административных правонарушениях сотрудники государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу (ч. 1 ст. 25.12 КоАП РФ).

Установление государством административных наказаний за совершенные административных правонарушений в сфере образования призвано обеспечить соблюдение образовательными организациями — юридическими лицами — и их должностными лицами необходимых норм и правил в очень важной сфере жизнедеятельности любого человека.

Однако можно наблюдать опасную тенденцию усиления государственного принуждения и административного влияния на деятельность образовательных организаций. За годы существования КоАП РФ институт административной ответственности фактически приобрел новую природу. Данный институт имеет ярко выраженную фискальную направленность:

штраф является самой распространенной мерой административного наказания, позволяющей быстро пополнять бюджет, в том числе в связи с постоянным увеличением числа составов административных правонарушений и административных наказаний.

Не стоит забывать, что по своей правовой природе и предназначению административная ответственность юридических лиц представляет собой вид юридической ответственности, выступающей как институт государственного регулирования, предназначенный для принуждения юридических лиц к исполнению установленных правил в целях защиты прав и законных интересов граждан, обеспечению общественной безопасности и общественного порядка, предупреждению, предотвращению и пресечению правонарушений и наказанию нарушителей. И как любой вид юридической ответственности должен иметь не только функцию наказания, но решать превентивные и воспитательные задачи.

При назначении административного наказания юридическому лицу происходит, как правило, объективное вменение, когда наличие состава административного правонарушения устанавливается лишь при наличии признаков объективной стороны. Такая ситуация устраивает и законодателя, и правоприменителей на современном этапе развития законодательства об административных правонарушениях.

Для «легализации» подобной практики в литературе предлагается, например, следующая редакция ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического лица или противоправное действие (бездействие) юридического, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»¹.

Б. В. Россинский предлагает определить вину юридических лиц через вину их должностных лиц, а именно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлена вина одного или нескольких его должностных лиц в нарушении правил и норм, регулирующих деятельность данного юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

В настоящее время наложение штрафа на юридическое лицо может одновременно сопровождаться административным наказанием должност-

¹ КоАП РФ. Главы 24–32. Постатейный научно-практический комментарий / В. А. Гуреев, И. Н. Князева, А. В. Мартынов и др.; под общ. ред. Б. В. Россинского, М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. I–II. С. 468.

ного лица при наличии его вины, что должно найти отражение в протоколе об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении представляет собой процессуальный документ, фиксирующий противоправное деяние конкретного лица, составляется в отношении упомянутого лица и является необходимым правовым основанием для его привлечения к административной ответственности.

КоАП РФ допускает оформление одного протокола в отношении одного лица, совершившего несколько административных правонарушений, но не предусматривается оформление одного протокола по правонарушениям нескольких лиц. В силу упомянутых выше правил никто не может быть подвергнут административному наказанию на основании протокола об административном правонарушении, составленного в отношении другого лица.

Часть 3 статьи 2.1 КоАП РФ не исключает, что при выявлении в деятельности юридического лица единственного события правонарушения, к административной ответственности могут быть привлечены сразу несколько лиц: само юридическое лицо, его руководитель и (или) иные работники, но при этом каждое такое лицо может быть подвергнуто административному наказанию с соблюдением порядка и условий его применения. Поэтому протокол о допущенном руководителем юридического лица административном правонарушении не дает оснований привлечь к административной ответственности само юридическое лицо, а протокол в отношении последнего не влечет административного наказания его руководителей или иных работников¹.

В соответствии с позицией Пленума Верховного Суда Российской Федерации «в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (статья 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц.

При определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли должностным лицом меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения в связи с тем, что это может привести к совершению административного правонарушения.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 24.02.2004 № 13894/03 по делу № А19-6866/03-26 // СПС «КонсультантПлюс».

Поскольку КоАП РФ не предусматривает в указанном случае каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц»¹.

Следует отметить, что при реорганизации юридического лица все права и обязанности реорганизуемого юридического лица или их часть переходят к иным субъектам права, то есть происходит универсальное правопреемство. Так, при слиянии реорганизация юридических лиц считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а юридические лица, реорганизованные в форме слияния, считаются прекратившими свою деятельность. Соответственно, к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

В случае присоединения реорганизация юридического лица считается завершенной с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности последнего из присоединенных юридических лиц. К административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо.

По смыслу положений ч. 4 и 8 ст. 2.10 КоАП РФ привлечение к административной ответственности присоединившего юридического лица (возбуждение в отношении этого юридического лица производства по делу об административном правонарушении) за совершение административного правонарушения присоединяющимся юридическим лицом в период реорганизации в форме присоединения возможно исключительно после завершения реорганизации. Иное означало бы возможность привлечения к административной ответственности без вины, что противоречит базовым принципам административного судопроизводства, закрепленным в ст. 1.5 КоАП РФ.

При разделении и выделении реорганизация юридического лица считается завершенной с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц. В указанном случае к административной ответственности привлекается то юридическое лицо, к которому в соответствии с разделительным балансом перешли права и обязанности по тем заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

¹ Пункт 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (в ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

В случае преобразования реорганизация юридического лица считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а преобразованное юридическое лицо — прекратившим свою деятельность. Поэтому к административной ответственности привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Важным обстоятельством является и то, что в соответствии с ч. 7 ст. 2.10 КоАП РФ ссылки юридического лица на неосведомленность относительно факта административного правонарушения до завершения реорганизации во всех случаях являются несостоятельными.

Г Л А В А 2

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Высокая социальная значимость образования, многоаспектный, многопрофильный характер, взаимосвязь автономии образовательных организаций и педагогических работников с необходимостью неуклонного исполнения дисциплины при осуществлении образовательного процесса определяют своеобразие правоотношений в области образования, что накладывает и свой отпечаток на правовую ответственность субъектов соответствующих правоотношений¹.

Рассмотренные в главе 1 признаки административной ответственности в полной мере относятся и к ответственности за нарушения образовательного законодательства. Вместе с тем можно выделить некоторые особенности.

Во-первых, административную ответственность в сфере образования можно считать разновидностью общей административной ответственности, которая наступает за посягательства на нормы образовательного законодательства и устанавливается за правонарушения, объектом посягательства которых являются общественные отношения, складывающиеся в социальной сфере.

Во-вторых, по мнению Полукарова А. В., ряд составов административных правонарушений в сфере образования имеют коррупционную составляющую, а именно: «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» (ст. 5.57 КоАП РФ); «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса» (ст. 19.30 КоАП РФ)².

¹ Куров С. В. Проблемы правовой ответственности в сфере образования. tudfiles.net/Э№gru-1 // Файловый архив НГПУ.

² Полукаров А. В. Административно-юрисдикционные средства противодействия коррупции и проблемы их реализации в социальной сфере // Административное право и муниципальное право. 2016. № 12. С. 980.

Полукаров А. В. считает, что для признания правонарушения, предусмотренного ст. 5.57 КоАП РФ, коррупционным «необходимо установить наличие конфликта интересов и корыстный характер взаимоотношений потенциальных или реальных обучающихся с должностными лицами образовательной организации. Очень часто за реализацию и так непосредственно определенных Законом «Об образовании» прав обучающихся должностные лица намекают на взятку, подарок или иное предоставление имущественной выгоды. Как следствие, при этом они злоупотребляют своими должностными полномочиями».

Под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а под конфликтом интересов педагогического работника — ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Субъектами административной ответственности в сфере образования являются в подавляющем большинстве случаев юридические и должностные лица. И лишь в некоторых случаях субъектом административного правонарушения в сфере образования может быть физическое лицо (например, по ч. 4 ст. 19.39 КоАП РФ за умышленное искажение результатов государственной итоговой аттестации и предусмотренных законодательством об образовании олимпиад школьников, а равно за нарушение установленного законодательством об образовании порядка проведения государственной итоговой аттестации).

Существует обоснованное предложение о целесообразности предусмотреть ответственность физических лиц в ст. 5.57 КоАП РФ¹. К данным субъектам можно будет отнести профессорско-преподавательский состав, технических специалистов, которые не являются должностными лицами образовательных организаций.

¹ Полукаров А. В. Указ. соч. С. 981.

По мнению Полукарова А. В., «эффективным правовым средством противодействия данному административному правонарушению здесь будет являться административный контроль за указанными должностными лицами образовательных организаций и, соответственно, за образовательной деятельностью юридического лица в целом. Кроме того, действенным административно-правовым средством в данном аспекте может быть также применение мер дисциплинарной ответственности к должностным лицам вплоть до их увольнения в связи с утратой доверия за совершение или попытку совершения ими указанного административного правонарушения. Также возможно применение административной ответственности в виде дисквалификации учредителей данного юридического лица либо административного приостановления деятельности самой образовательной организации».

Указанные предложения свидетельствуют о желании расширить перечень правонарушений, субъектами которых будут физические лица, а также усилить административную ответственность за деяния коррупционного характера.

Заслуживает внимания и предложение об установлении административной ответственности за нарушение образовательного законодательства организациями, которые не осуществляют образовательную деятельность, то есть не являются субъектами административной ответственности в сфере образования. В частности, ответственность можно распространить на организации и должностные лица, которые отказывают предоставлять студентам-заочникам предусмотренный законодательством отпуск на период экзаменационных сессий, что затрудняет им реализацию права на образование¹.

С. Д. Бунтов считает, что административная ответственность образовательных организаций и их должностных лиц излишне сурова. «Если судить по санкциям (они нередко на порядок выше, чем санкции за другие сходные правонарушения), то можно сделать вывод о том, что нарушения законодательства в сфере образования являются самыми опасными из административных правонарушений. Вряд ли такой вывод соответствует реальной ситуации в сфере административной юрисдикции»².

При привлечении образовательных организаций к административной ответственности за нарушение правил оказания платных образовательных услуг сталкиваются интересы частноправового и публичного характера.

¹ Бунтов С. Д. О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. Т. 25. С. 102.

² Бунтов С. Д. Там же. С. 101.

С одной стороны, возникающие правоотношения регулируются нормами гражданского законодательства, следовательно, их нарушение должно влечь, по общему правилу, гражданско-правовую ответственность.

С другой стороны, правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 года № 706, возлагают на исполнителей обязанности по отношению к лицам, еще не заключившим с образовательными организациями гражданско-правовой договор, что влечет административную ответственность. Так, в пунктах 9 и 10 указанных правил предусмотрена обязанность исполнителя до заключения договора и в период его действия предоставлять заказчику достоверную информацию о себе и об оказываемых платных образовательных услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора, а также довести до заказчика информацию, содержащую сведения о предоставлении платных образовательных услуг в порядке и объеме, которые предусмотрены Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Поскольку в КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в целом за нарушения правил оказания платных образовательных услуг, применение административных санкций к образовательным организациям, допустившим нарушения условий гражданско-правового договора с конкретным потребителем, порождает вопросы правомерности такого наказания.

В связи с рассматриваемым вопросом следует уточнить соотношение публичного и частного правового регулирования. При изучении вопросов государственного управления выделяют несколько теорий по разграничению публичного и частного права.

Теория интереса различает сферы публичного и частного права в зависимости от того, что подлежит правовой регламентации — общее благо (публичный интерес) или же личная выгода (частный интерес). При этом существует проблема отграничения одного от другого. Например, образование представляет собой общее благо, но каждый при этом имеет личный интерес в части доступности и качества образования.

Теория субординации устанавливает формальный критерий — наличие или отсутствие отношений господства и подчинения. При наличии такого правоотношения (например, между гражданином и должностным лицом органа власти) речь идет о публично-правовом отношении, а при отсутствии (например, между дошкольной образовательной организацией и воспитанником) — о частноправовом отношении.

Противники данной теории указывают на то, что с позиции теории прав и свобод человека и гражданина отношения строятся на принципе равенства, а не господства и подчинения. Кроме того, в частных органи-

зациях также существует административная вертикаль между высшими органами управления и подчиненными.

Теория субъекта делает ставку на агента правоотношений. Если в правоотношении участвует хотя бы один субъект публичного права, например, орган власти, то данное правоотношение признается публично-правовым. Однако субъект публичного права может выступать и как субъект гражданского права. Например, среднерыночная цена квадратного метра жилого помещения не меняется от того, кто является продавцом или покупателем (гражданин или орган власти).

Теория специального права делает ставку на наличие в данном правоотношении публично-правовой нормы, то есть правила, которое уполномочивает или обязывает исключительно носителя публичной власти, а не частных лиц.

Авторам пособия в связи с рассмотрением природы образовательных отношений наиболее интересна **теория двух ступеней**, которая нередко применяется в совокупности с теорией специального права. На первой ступени решается вопрос «ли». Например, предоставлять ЛИ платные образовательные услуги конкретному гражданину. Правоотношение на «ЛИ»-ступени регулируется нормами административного права (в нашем случае Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 года № 706). На второй ступени решается вопрос о том, КАК правоотношение оформить. Например, КАК рассматривать будущее развитие отношений с претендентом на получение платных образовательных услуг. «КАК»-ступень нередко трансформирует отношение из публично- в частноправовое. Так, при реализации публично-правовых предпосылок гражданин может стать заказчиком платных образовательных услуг. С этого момента все последующие действия по оказанию платных образовательных услуг для конкретного заказчика будут уже регулироваться нормами частного, а не публичного права.

Дискуссионным остается вопрос о необходимости выделения самостоятельной главы в КоАП РФ, посвященной ответственности в сфере образования. Противоположным является мнение о том, что в этом нет необходимости, а имеющиеся на данный момент составы в КоАП РФ, предусматривающие ответственность в указанной сфере общественных отношений, уже систематизированы¹.

В основе деления Особенной части КоАП РФ на главы является различие норм в зависимости от того, какие общественные отношения в той или иной сфере или отрасли управления они регулируют. Каждая глава

¹ Барбанова С. В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 147.

Особенной части КоАП РФ 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); предпринимательская деятельность (гл. 14 КоАП РФ), общественные отношения в области государственного управления (гл. 19 КоАП РФ), общественный порядок и общественная безопасность (гл. 20 КоАП РФ) и иное. Объединение норм в группу с единым родовым объектом также означает, что охраняемым общественным отношениям присущи характерные особенности, методы воздействия, субъекты.

Нормы об ответственности за нарушение законодательства об образовании содержатся в различных главах КоАП РФ, но при этом указанные составы административных правонарушений предусматривают ответственность не только за нарушение законодательства об образовании, они могут быть применены и к отношениям другого вида.

Расположение статей, предусматривающих ответственность в сфере образования, в разных главах КоАП РФ говорит о том, что у них различается родовой объект, хотя некоторые ученые считают, что при нарушении законодательства об образовании нарушаются соответствующие права и свободы в сфере образования.

ГЛАВА 3

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

Основания административной ответственности разделяются на правовое (формально-нормативное) — закон, и фактическое — правонарушение.

Господствующая в российской юридической науке точка зрения определяет правонарушение как общественно опасное противоправное деяние (действие, бездействие), совершенное виновным лицом, за которое предусмотрена юридическая ответственность. Данное определение характерно для уголовного и административного права, и является карательным, поскольку за правонарушение должно наступить наказание.

Административное правонарушение — это противоправное, виновное действие либо бездействие физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность.

Административное правонарушение имеет много общих черт с преступлением. В ряде случаев существуют даже пограничные составы (например, мелкое хулиганство, мелкое хищение). Основным критерием разграничения преступления и административного правонарушения является степень общественной опасности. Признаки административного правонарушения те же, что и у других видов правонарушений: виновность, противоправность, наказуемость, антиобщественный характер (вред).

Состав административного правонарушения включает четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объект — общественные отношения, нормальному развитию которых препятствует административное правонарушение. Объектом являются не все общественные отношения, а только те из них, которые охраняются нормами законодательства. По степени обобщения выделяют общий, родовый, видовой и непосредственный объекты.

Общий объект — все общественные отношения, охраняемые нормами об административной ответственности. Общий объект един для всех составов административных правонарушений.

Родовой объект — группа однородных общественных отношений, охраняемых нормами об административной ответственности (отношения в сфере обеспечения прав граждан, здоровья населения, собственности, охраны окружающей среды, транспорта, дорожного движения, предпринимательской деятельности и др.).

Видовой объект — разновидность общественных отношений, входящих в родовую объект. Видовой объект является общим для ряда проступков, например, отношения в области охраны избирательных прав граждан, права на информацию, права на образование, охраны труда и т.д.

Непосредственный объект — конкретное общественное отношение, на которое осуществляется посягательство, охраняемое соответствующей нормой об административной ответственности. Непосредственные объекты указаны в названиях норм (статей) Особенной части КоАП РФ.

Объект следует отличать от предмета правонарушения. Объект — это всегда общественные отношения, а предмет — конкретная вещь материального мира. Например, в мелком хищении объектом правонарушения будут отношения собственности, а предметом — вещь, которую похитил нарушитель. В юриспруденции существует понятие «беспредметные правонарушения». Такие правонарушения характеризуются отсутствием предмета посягательства. Правонарушения в сфере образования относятся именно к такой категории.

Объективная сторона — система предусмотренных нормой административного права признаков, характеризующих внешнее проявление административного правонарушения. Признаки объективной стороны: само деяние; наступление общественно вредных последствий. Как правило, все признаки объективной стороны указаны в диспозиции правовой нормы.

Довольно часто предусмотрена отсылка к другим правовым актам. Такой вариант изложения объективной стороны встречаем, например, в ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ: «Нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций...»

Объективная сторона каждого состава административного правонарушения является единственным элементом, который никогда не повторяется в нормах Особенной части КоАП РФ. За счет объективной стороны производится словесное описание конкретных противоправных деяний (действия или бездействия).

Различают формальные (достаточно самого факта деяния, которое нарушает какое-либо нормативное положение) и материальные (их обязательной характеристикой является наличие причинной связи между деянием и вредными последствиями административного правонарушения) составы административных правонарушений.

Административные правонарушения в сфере образования являются формальными, а к материальным можно отнести, например, нарушение правил дорожного движения пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств

либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.30 КоАП РФ).

Факультативными признаками объективной стороны являются: время — невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 8.41 КоАП РФ); способ — мелкое хищение путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты... (ст. 7.27 КоАП РФ); средства совершения правонарушения (стрельба из оружия в не отведенных для этого местах (ст. 20.13 КоАП РФ).

Субъект — это физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение и обладающее при этом признаками, указанными в законодательстве. Например, 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). Физические лица могут являться гражданами России, иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Юридическое лицо признается виновным в совершении правонарушения, если у него имелась возможность для соблюдения установленных законодательством правил и норм, но им не были предприняты все меры для их соблюдения (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ).

Можно говорить об индивидуальных и коллективных субъектах административного правонарушения.

Индивидуальные субъекты бывают: общие (применительно к ним законодательство об административной ответственности никаких особенностей не предусматривает) и особенные (специальные) — применительно к ним, исходя из возраста, семейного или должностного положения, состояния здоровья, профессии, наличия специальных навыков, законодательство предусматривает особенности применения мер административной ответственности (например, ст. 2.5 КоАП РФ — административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания).

К коллективным субъектам относятся юридические лица.

Субъект административной ответственности может освобождаться от наказания в случае совершения малозначительного деяния, содержащего признаки административного правонарушения, в том числе исходя из наличия у него специальных (особых) признаков (ст. 2.9 КоАП РФ).

Субъективная сторона представляет собой вину в форме умысла или неосторожности.

В дореволюционной науке В. М. Гессен считал, что, в отличие от уголовного права, в административном праве вопрос о субъективной стороне, то есть о виновности лица, существенной роли не играет. Административное наказание теряет смысл возмездия за вину. Оно становится исключительно устрашающей мерой. На современном этапе развития юридиче-

ской науки идеи В. М. Гессена могут быть использованы применительно к объяснению сущности административной ответственности юридических лиц. В административной ответственности юридических лиц используется термин «объективное вменение».

Результативность предотвращения административных правонарушений и соблюдение законности находятся в прямой зависимости от степени научной проработанности терминов, которые содержатся в нормативных правовых актах. Одной из проблем современного законодательства, в первую очередь в сфере административного права, является понятие (юридический термин) **малозначительность**.

В настоящее время существуют разнообразные подходы к определению малозначительности деяния. Так, малозначительность можно обнаружить в части 2 статьи 14 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) и в статье 2.9 КоАП РФ. Ни уголовное, ни административное законодательство не содержат определения и критериев «малозначительности». Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что данные статьи являются для правоприменителей оценочными, а судьи наделены свободой в применении вышеуказанных статей по конкретным делам.

В административном законодательстве правонарушение, которое признается малозначительным, хотя и является противоправным, но ввиду малозначительности лицо может быть освобождено от ответственности, а правоприменитель выносит постановление о прекращении производства по конкретному делу и объявляет устное замечание. При этом в соответствии со статьей 3.2 КоАП РФ устное замечание не является административным наказанием. Важно отметить и то, что устное замечание не учитывается при совершении лицом повторного правонарушения.

Устное замечание является свидетельством неотвратимости государственного реагирования, вызванного противоправным поведением лица, то есть совершением административного правонарушения, даже если оно малозначительно.

Устное замечание можно рассмотреть в качестве меры воспитательного воздействия, целью которой является осознание лицом противоправности совершенного им деяния и профилактики совершения подобного рода правонарушений, как для лиц, совершивших правонарушение, так и для других лиц. В этом положении проявляется частная и общая превенция; пресечение и предупреждение административного правонарушения — две взаимосвязанные цели административной ответственности; эффективный результат может быть достигнут лишь благодаря их совместному действию.

Статья 2.9 КоАП РФ может быть применена как к материальным, так и к формальным составам административных правонарушений, поскольку она является общей и не требует специального упоминания

в норме об ответственности за конкретное правонарушение для ее применения.

Статья 2.9 КоАП РФ не предписывает обязанность освобождения от административной ответственности за все малозначительные правонарушения, а предоставляет возможность правоприменителю принять такое решение. Именно по этой причине правоприменитель обязан при производстве по конкретному делу рассмотреть все обстоятельства, в том числе обстановку совершения правонарушения, личность правонарушителя, его цели, оценить последствия и вред, нанесенные в результате правонарушения обществу или отдельным гражданам. И только по результатам анализа всех обстоятельств субъект административной юрисдикции может решить вопрос об освобождении лица от ответственности в силу малозначительности.

Для того чтобы преодолеть злоупотребление и субъективизм в применении статьи 2.9 КоАП РФ, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 2 июня 2004 года № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» в пунктах 18 и 18.1 указал, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы обществу в целом и отдельным лицам. Личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, его добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба и другое — не являются обстоятельствами, которые свидетельствуют о малозначительности совершенного лицом деяния, они лишь учитываются при назначении административного наказания (части 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ).

Согласно пункту 21 Постановления Пленума Верховного Суда № 5 от 24 марта 2005 года «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП» малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. При этом с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые отношения.

Что касается обстоятельств, не имеющих непосредственного значения для оценки самого административного правонарушения, а характеризую-

ющих особенности материального (экономического) статуса привлекаемого к ответственности юридического лица либо его постделиктное поведение, в том числе добровольное устранение негативных последствий административного правонарушения, то они не могут служить основанием для признания административного правонарушения малозначительным.

Соответственно, институт освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения ориентирован исключительно на правоприменительную оценку самого правонарушения и не предназначен для целей учета имущественного и финансового положения юридических лиц или иных смягчающих административную ответственность обстоятельств, а потому не может быть отнесен к средствам, которые позволяли бы при определении меры административной ответственности скорректировать последствия законодательного установления значительных минимальных размеров административных штрафов и тем самым избежать непропорционального ограничения имущественных прав юридических лиц¹.

Таким образом, вопрос о малозначительности (оценочное понятие) решается по усмотрению лиц, рассматривающих административное дело, с учетом конкретных обстоятельств дела при отсутствии угрозы охраняемым общественным отношениям.

Статья 2.9 КоАП РФ является общей нормой, не содержащей каких-либо ограничений применительно к конкретным составам административных правонарушений. Следовательно, она может быть применена в отношении любого предусмотренного КоАП РФ состава административного правонарушения (как материального, так и формального), совершенного гражданами, должностными и юридическими лицами, а также лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица².

¹ Пункт 4.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики // СПС «КонсультантПлюс».

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь — июль 2014 года, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 01.09.2014 // СПС «КонсультантПлюс».

В связи с малозначительностью суды, как правило, учитывают следующие обстоятельства:

- формальное наличие состава правонарушения при отсутствии существенной угрозы общественным отношениям;
- отсутствие каких-либо вредных последствий в результате совершенного правонарушения;
- непричинение вреда интересам граждан, общества, государства;
- раскаяние в содеянном правонарушении;
- правонарушение было устранено при исполнении предписания органа контроля либо до составления протокола об административном правонарушении;
- административное правонарушение совершено впервые;
- нарушения порядка и сроков представления уведомлений (до 2–3 дней включительно).

Характерными примерами малозначительного правонарушения может являться нарушение, устранить которое возможно на месте в короткое время с приложением со стороны правонарушителя минимальных усилий (неправильно оформленные документы), незначительное нарушение сроков, предусмотренных для исполнения каких-либо обязанностей.

Напротив, нарушение порядка и сроков предоставления отчетов об исполнении ранее выданных предписаний представляет угрозу общественным отношениям, поскольку затрудняет возможность осуществления контроля и надзора в соответствующей сфере.

В качестве одного из примеров, иллюстрирующих возможность применения «малозначительности» к правонарушениям в сфере образования, приведем обзор судебной практики по делам о государственной итоговой аттестации обучающихся.

Согласно положениям ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ 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, допущенное гражданами, должностными и юридическими лицами, признается административным правонарушением.

С объективной стороны это административное правонарушение, в частности, выражается в нарушении установленного законодательством об образовании порядка проведения государственной итоговой аттестации (ГИА).

Например, в п. 45 данного Порядка на обучающихся и выпускников прошлых лет (участников ГИА) возложена обязанность соблюдать порядок проведения государственной итоговой аттестации. Указанные лица, в частности, не вправе общаться друг с другом, свободно перемещаться

по аудитории, иметь при себе средства связи, электронно-вычислительную технику, фото-, аудио- и видеоаппаратуру, иные средства хранения и передачи информации, а также справочные материалы, письменные заметки.

Таким образом, субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, выразившегося в нарушении установленного законодательством об образовании порядка проведения ГИА, являются участники ГИА, руководители, организаторы пунктов проведения экзаменов, другие лица, привлекаемые к проведению ГИА, и общеобразовательные организации.

Из анализа диспозиции ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ следует, что субъективная сторона этого административного правонарушения характеризуется наличием вины в форме умысла.

Если по результатам рассмотрения дела будет установлено, что формально действия (бездействие) лица содержат признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя не представляют существенного нарушения охраняемых общественных отношений в сфере образования, то судья вправе признать это административное правонарушение малозначительным.

В постановлении о прекращении производства по такому делу должны быть отражены мотивы, по которым административное правонарушение признано малозначительным, с приведением исследованных в процессе рассмотрения дела доказательств, оценка которых позволила прийти к выводу о возможности освободить лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием¹.

«При оценке действий правонарушителя с позиции положений ст. 2.9 КоАП РФ судом устанавливается наличие формальных оснований для привлечения к административной ответственности. Такие действия суда предшествуют оценке обстоятельств, влияющих на меру назначаемого наказания: если нарушение следует признать малозначительным, это исключает привлечение к ответственности независимо от наличия смягчающих обстоятельств.

По мнению суда апелляционной инстанции, предусмотренный в статье 2.9 КоАП РФ правовой механизм учета тяжести правонарушения предназначен именно для тех случаев, когда высокие штрафные санкции статьи не позволяют определить адекватную меру ответственности (в том числе путем учета смягчающих ответственность обстоятельств) за малозначительное правонарушение, в силу отсутствия у лица, уполномоченного решать дело об административном правонарушении, права назначить наказание

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь — июль 2014 года (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.09.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи. При этом буквальное толкование статьи 2.9 КоАП РФ не ограничивает возможность освобождения от административной ответственности исключительно за совершение правонарушений, имеющих материальные составы»¹.

Положения КоАП РФ о малозначительности административных правонарушений применяются судами по разным категориям дел в сфере образования.

Так, судом установлено, что совершено административное правонарушение, выразившееся в следующем:

- несоответствие оценок в сводной ведомости классного журнала 9 класса и книге учета и записи аттестатов об основном общем образовании, следовательно, выставлены в аттестаты об основном общем образовании: всего выпускников в ... году — 9, несоответствие оценок у 9 выпускников, обнаружено 32 факта несоответствия, из них в сторону завышения — 23, в сторону занижения — 9 (у 7 выпускников);
- по итогам 20 учебных недель учебного года рабочие программы учебных предметов «Химия», «Информатика» в 7, 8, 9, 10, 11 классах, внеурочной деятельности в 4 классе выполняются не в полном объеме.

Между тем суд не может ограничиться лишь формальной констатацией факта нарушения этих обязательств, не устанавливая иные связанные с ним обстоятельства. Из материалов дела усматривается, что был проведен педагогический совет, где было решено провести совещание по порядку заполнения и выдачи аттестатов среди классных руководителей, уделять особое внимание выпускным классам, приняты учителя химии, информатики, внеурочная деятельность распределена по учителям.

Исходя из оценки обстоятельств совершенного деяния, принимая во внимание отсутствие каких-либо негативных последствий, учитывая, что совершенное административное правонарушение не повлекло существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений в области государственного контроля качества образования и государственной аккредитации образовательной деятельности, имеются основания для признания его малозначительным. Применение в данном случае меры административного наказания в виде штрафа будет носить неоправданно

¹ Обзор практики Восьмого арбитражного апелляционного суда по применению малозначительности при рассмотрении дел, связанных с привлечением к административной ответственности, утвержденный постановлением президиума Восьмого арбитражного апелляционного суда № 3 от 25.06.2010 // СПС «КонсультантПлюс».

карательный характер, не соответствующий тяжести правонарушения и степени вины лица, привлекаемого к ответственности¹.

Далее в таблице приводятся примеры применения института малозначительности административных правонарушений по различным правонарушениям в сфере образования.

Статья (часть статьи) КоАП РФ	Примеры малозначительности
статья 5.57 КоАП РФ	<p><i>Постановление мирового судьи судебного участка № 257 Кореновского района Краснодарского края по делу № 5-344/13 от 30 апреля 2013 года:</i></p> <p>Согласно постановлению прокурора Кореновского района от 15.03.2013 года о возбуждении дела об административном правонарушении 14.03.2013 г. в ходе проверки прокуратуры Кореновского района установлено, что в МОБУ СОШ № 1, в нарушение требований п. 14 ст. 50 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», без согласия обучающихся и их родителей, уборку школьных помещений, а также прилегающей территории осуществляют учащиеся 5–11 классов, что свидетельствует о наличии в действиях директора МОБУ СОШ № 1 Сквородка А. А. состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ.</p> <p>Директор МОБУ СОШ № 1 Сквородка А. А. вину не признал, пояснив, что штатное расписание школы предусматривает лишь 4 единицы уборщиц на всю школу, которые не имеют возможности проводить уборку всего здания школы и прилегающей территории, поэтому учащиеся 5–11 классов дежурят по школе и участвуют в уборке классных комнат и коридоров, моют полы, вытирают подоконники, подметают лестницы согласно графику дежурства. <i>Привлечение к данному труду происходит только с согласия учащихся, а также с согласия их родителей.</i> Бывают случаи, когда ученики по состоянию здоровья или иным причинам отказываются участвовать в общественно полезном труде, в данных случаях их не привлекают к труду. <i>Вопрос о согласии родителей на привлечение их детей к труду обсуждался на общешкольном родительском собрании в начале учебного 2012 года, а также на собраниях в каждом классе, при этом все родители были согласны на привлечение их детей к общественно полезному труду. Закон «Об образовании» не предусматривает письменное согласие учащихся и родителей для привлечения к труду. Однако в настоящее время, во избежание подобного, данные согласия оформлены письменно.</i> 01.02.2012 года в ходе подготовки к празднику «День встречи выпускников», учащиеся <...> класса, в том числе и С., принимали участие в уборке школы. При этом С. была согласна участвовать в уборке школы, согласие у ее родителей не брали. Мировой судья, выслушав мнение помощника прокурора Кореновского района К., директора МОБУ СОШ № 1 Сквородка А. А., исследовав письменные материалы дела, приходит к выводу о виновности Сквородка А. А. в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 5.57 КоАП РФ.</p>

¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 22 Нижнеколымского района Республики Саха (Якутия) от 12 марта 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

	<p>Однако, учитывая, что нарушение директором МОБУ СОШ № 1 Сквородка А. А. <i>при формальном наличии всех признаков состава правонарушения, само по себе не содержит каких-либо опасных угроз для личности, общества или государства, не привело к возникновению существенного вреда интересам граждан и наступлению каких-либо тяжелых последствий, а также отсутствует существенное нарушение охраняемых общественных правоотношений, суд считает возможным освободить Сквородка А. А. от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.</i> При этом суд учитывает, что в действиях Сквородка А. А. не имеется какого-либо грубого нарушения закона, а также прав и законных интересов учащихся школы.</p> <p><i>Постановление от 2 июля 2013 г. по делу № 5-330/2013. Биробиджанский районный судебный участок (Еврейская автономная область):</i></p> <p>Согласно материалам дела <ФИО1> обратился <ДАТА8> к директору МКОУ «Средняя общеобразовательная школа им. Пришкольника с. Валдгейм» с заявлением о разрешении сдачи ЕГЭ в 2013 году в данном учебном заведении. Согласно приказу МКОУ «Средняя общеобразовательная школа им. Пришкольника с. Валдгейм» <НОМЕР> от <ДАТА9> <ФИО1> разрешена сдача ЕГЭ в 2013 году в данном учебном заведении. Между тем, <ФИО1> в нарушение закона не был включен в региональную информационную систему до <ДАТА10>. Согласно пункту 4 протокола <НОМЕР> от <ДАТА11> заседания Государственной экзаменационной комиссии ЕАО <ФИО1> допущен к сдаче ЕГЭ по русскому языку и математике только <ДАТА11>. Суд считает, что вина директора МКОУ «Средняя общеобразовательная школа им. Пришкольника с. Валдгейм» Виноградовой М. Г. в судебном заседании нашла свое подтверждение, в связи с чем она подлежит административной ответственности по части 2 статьи 5.57 КоАП РФ. Комитетом образования правительства ЕАО не предоставлено в суд доказательств, подтверждающих, что в результате допущенных директором Виноградовой М. Г. нарушений закона ею был причинен вред или существенно нарушены охраняемые общественные правоотношения.</p> <p>С учетом характера и степени общественной опасности совершенного административного правонарушения, степени вины правонарушителя, наличия смягчающих и отсутствия отягчающих административную ответственность обстоятельств, отсутствия доказательств причинения административным правонарушением вреда или существенного нарушения охраняемым общественным правоотношениям, суд считает возможным применить по данному делу ст. 2.9 КоАП РФ, признать административное правонарушение, совершенное директором МКОУ «Средняя общеобразовательная школа им. Пришкольника с. Валдгейм» Виноградовой М. Г. по части 2 статьи 5.57 КоАП РФ, малозначительным и прекратить производство по делу.</p>
часть 1 статьи 19.4 КоАП РФ	<p>Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Батыревского района Чувашской Республики от 27 марта 2013 года (дело № 5-150/2013), производство по делу об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ прекращено за малозначительностью</p>

	<p>совершенного административного правонарушения. При решении вопроса об административной ответственности мировой судья принял во внимание, что ущерб государственным и общественным интересам не причинен, вину в совершении правонарушения ... признала в полном объеме, в содеянном раскаялась, впервые совершила административное правонарушение.</p>
<p>часть 1 статьи 19.5 КоАП РФ</p>	<p><i>Постановление Омского областного суда по делу № 2014:</i></p> <p>В ходе внеплановой проверки установлено, что нарушения, выявленные по результатам плановой проверки, в Уставе на <...> не устранены (л.д. 63–64). Так, подпункт 3.15.3 пункта 3.15 Устава с учетом изменений, зарегистрированных налоговым органом 03.07.2013, предусматривает, что при приеме детей Учреждение обязано ознакомить родителей (законных представителей) с уставом Учреждения, лицензией на осуществление образовательной деятельности, свидетельством о государственной регистрации права и другими нормативно-правовыми документами, регламентирующими организацию образовательного процесса. Однако согласно пункту 2 статьи 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» при приеме гражданина в образовательное учреждение последнее обязано ознакомить его и (или) его родителей (законных представителей) с уставом образовательного учреждения, лицензией на право ведения образовательной деятельности, со свидетельством о государственной аккредитации образовательного учреждения, основными образовательными программами, реализуемыми этим образовательным учреждением, и другими документами, регламентирующими организацию образовательного процесса. Таким образом, в установленный срок до <...> предписание Учреждением в полном объеме не выполнено.</p> <p>Тождество фраз «аккредитации образовательного учреждения, об основных образовательных программах, реализуемых этим образовательным учреждением» и «государственной регистрации права» не усматривается ни в статье 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» 10.07.1992 г. № 3266-1, ни в статье 55 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», вступившего в законную силу с 01.09.2013 года. Применительно к вышеизложенному, у суда первой и второй инстанций имелись законные основания для привлечения БОУ ДОД <...> «ДДТ ОАО» к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ. Министерство образования Омской области потребовало внести изменения в Устав Учреждения непосредственно перед истечением срока действия Закона РФ «Об образовании» (срок действия предписания с учетом продления установлен 27.08.2013, закон утратил силу с вступлением с 01.09.2013 в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2013 № 273-ФЗ), без учета того, что названный Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» содержит иную формулировку по рассматриваемому вопросу, что также потребует внесения соответствующих изменений в Устав Учреждения. Из материалов дела не усматривается, что БОУ ДОД <...> «ДДТ ОАО» был причинен существенный вред участникам общест-</p>

венных отношений в области образования, в том числе после начала учебного 2013–2014 года с 01 сентября. При таких обстоятельствах, считая возможным постановление мирового судьи и решение районного суда <...> отменить, производство по делу прекратить. Производство по делу прекратить ввиду малозначительности административного правонарушения, ограничиться в отношении БОУ ДООД <...> «ДДТ ОАО» устным замечанием.

Обзор практики Восьмого арбитражного апелляционного суда по применению малозначительности, при рассмотрении дел, связанных с привлечением к административной ответственности постановлением президиума Восьмого арбитражного апелляционного суда № 3 от 25.06.2010:

Апелляционный суд посчитал правомерным вывод суда первой инстанции о наличии оснований для освобождения заявителя от административной ответственности в силу малозначительности совершенного им правонарушения. Организация исполнила предписание административного органа с нарушением срока, установленного в предписании — 13.08.2009. Фактически заявитель представил документы, свидетельствующие о частичном исполнении предписания, спустя 11 рабочих дней — 28.08.2009. Означенное нарушение срока исполнения предписания апелляционный суд посчитал несущественным, тем более что таковое обусловлено несвоевременной передачей руководителю заявителя спорного предписания в силу отсутствия в ежегодном оплачиваемом отпуске должностного лица организации, ответственного за документооборот. Также в материалах дела отсутствовали доказательства наличия у организации намерения на причинение государству материального ущерба и существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений в силу фактического исполнения возложенных на организацию обязанностей. С учетом фактических обстоятельств дела и характера вменяемого организации деяния, а именно: незначительное нарушение срока исполнения предписания наряду с фактическим его исполнением, отсутствие умысла на причинение государству материального ущерба и существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений (фактическое исполнение возложенных обязанностей), отсутствие доказательств пренебрежительного отношения организации к исполнению своих публично-правовых обязанностей и к формальным требованиям публичного права суд первой инстанции признал возможным применение к рассматриваемому правонарушению положений ст. 2.9 КоАП РФ.

Постановление мирового судьи судебного участка № 108 Осинского муниципального района Пермского края от 18 февраля 2014 г. по делу № 7-188/14:

Категория малозначительности относится к числу оценочных, в связи с чем определяется в каждом конкретном случае исходя из обстоятельств совершенного правонарушения.

Исходя из конкретных обстоятельств дела, с учетом характера совершенного ООО административного правонарушения, принимая во внимание, что выявленные в ходе проверки нарушения с учетом

	<p>их характера не могло привести к тяжким последствиям, само по себе не создавало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, также учитывая, что применительно к обстоятельствам настоящего дела не усматривается явное пренебрежительное отношение юридического лица к выполнению требований и мероприятий в области порядка управления, в частности, из 36 пунктов Предписания не выполнены только 2 пункта, для выполнения которых юридическим лицом также были приняты меры, суд приходит к выводу, что цель административного наказания в виде предупреждения совершения новых правонарушений может быть достигнута при вынесении устного замечания. Объявление устного замечания ввиду признания правонарушения малозначительным не устраняет обязанность юридического лица выполнять законные требования административного органа, а лишь освобождает от уплаты штрафа.</p>
статья 19.6 КоАП РФ	<p><i>Постановление от 18 марта 2014 г. по делу № 3-76/2014. Судебный участок № 6 Центрального района г. Челябинска:</i></p> <p>Индивидуальный предприниматель Ю. В. Софин в срок по 23.12.2013 г. не сообщил о принятых мерах по устранению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, указанных в Представлении № 2306 от 21.11.2013 г., должностному лицу, вынесшему данное представление.</p> <p>Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.</p> <p>Вместе с тем, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения, суд на основании статьи 2.9 КоАП РФ вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием, о чем должно быть указано в постановлении о прекращении производства по делу. Если малозначительность административного правонарушения будет установлена при рассмотрении жалобы на постановление по делу о таком правонарушении, то на основании пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу.</p> <p>При указанных обстоятельствах, учитывая положения Европейской конвенции от 20.03.1952 о разумном балансе публичного и частного интересов, оценив конкретные обстоятельства дела, в соответствии с конституционными принципами соразмерности и справедливости при назначении наказания, мировой судья, оценив характер и степень общественной опасности совершенного Ю. В. Софиным, пришел к выводу, что оно не содержит существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило вреда интересам граждан,</p>

	<p>общества и государства, в связи с чем мировой судья приходит к выводу об отсутствии в действиях Ю. В. Софина существенной угрозы общественным интересам и считает возможным применить ст. 2.9 КоАП РФ.</p> <p><i>Решение от 25 сентября 2013 года по делу № 12-188/2013 Заволжского районного суда г. Ульяновска (Ульяновская область):</i></p> <p>По результатам рассмотрения мировым судьей был установлен факт совершения Шишкиной Л. П. административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.6 КоАП РФ, а также ее вина в совершении данного правонарушения, однако вывод мирового судьи о малозначительности данного административного правонарушения несостоятелен, поскольку Шишкиной Л. П. были проигнорированы законные требования Управления Роспотребнадзора по Ульяновской области, что само по себе не может являться малозначительным, так как подрывает авторитет государственного органа, показывает пренебрежительное отношение должностного лица к установленным нормам права. Федоскова Л. М. — должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, в судебное заседание не явилась. О времени и месте слушания дела извещена надлежащим образом, будучи допрошенной ранее, жалобу поддержала.</p> <p>Шишкина Л. П. в судебном заседании с жалобой не согласилась. Пояснила, что, являясь должностным лицом, она исполнила предписание Управления № 229 от 05.03.2013, о чем по электронной почте был направлен отчет. В предписаниях же не было указано, каким способом необходимо было уведомить Управление об их исполнении.</p> <p>Мировым судьей дана надлежащая оценка характеру совершенного правонарушения, обстоятельствам его совершения, и с учетом того, что выявленные нарушения каких-либо вредных последствий не повлекли, не представляют существенной угрозы охраняемым общественным правоотношениям, обоснованно признал совершенное директором муниципального автономного образовательного учреждения средней общеобразовательной школы № 72 с углубленным изучением отдельных предметов Шишкиной Л. П. малозначительным и освободил ее на основании статьи 2.9 КоАП РФ от административной ответственности, ограничившись устным замечанием.</p>
<p>статья 19.7 КоАП РФ</p>	<p><i>Постановление по делу № 5-67-395/2014 от 30 июля 2014 года:</i></p> <p>Согласно протоколу об административном правонарушении от 21.05.2014 г., Негосударственное некоммерческое образовательное учреждение «Автолицей» не представило в установленный срок до 15 апреля 2014 г. в Управление по Волгоградской области документы, а также не разместило отчет о деятельности на информационном портале, чем совершило административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.7 КоАП РФ.</p> <p>Оценивая совокупность фактических обстоятельств совершенного административного правонарушения, характер и степень общественной опасности деяния, отсутствие существенной угрозы и причинения ущерба охраняемым общественным отношениям, а также то, что административное правонарушение не повлекло существенных негативных</p>

	<p><i>последствий, мировой судья приходит к выводу о малозначительности совершенного Негосударственным некоммерческим образовательным учреждением «Автолицей», административного правонарушения.</i></p> <p>Учитывая, что объявление в отношении нарушителя устного замечания свидетельствует о неотвратимости государственного реагирования на противоправное поведение и является мерой воспитательного воздействия, направленной на осознание нарушителем противоправности своего поведения и предупреждение последующих нарушений, мировой судья считает возможным освободить Негосударственное некоммерческое образовательное учреждение «Автолицей» от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.</p>
<p>статья 19.30 КоАП РФ</p>	<p><i>Решение Мосгорсуда от 05.12.2014 г. № 4а-3608/14 («Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь — июль 2014 года»):</i></p> <p>В соответствии с п. 45 Порядка проведения ГИА при выходе из аудитории обучающиеся, выпускники прошлых лет оставляют экзаменационные материалы и черновики на рабочем столе. При рассмотрении дела мировым судьей было установлено, что 05 июня 2014 года организатор ППЭ, расположенного в аудитории №.... по адресу: г. Москва, проспект....., д. 17, к. 5, К. И. М. в нарушение п. 45 Порядка проведения ГИА допустила, что при выходе из аудитории обучающийся Р. Д. В. оставил экзаменационные материалы и черновики на ее рабочем столе, а не на собственном столе. Указанные действия К. И. М. квалифицированы по ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ. Исходя из обстоятельств настоящего дела, оцениваемых с точки зрения степени социальной опасности совершенного К. И. М. деяния, можно сделать вывод о том, что оно не представляет существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. В связи с этим имеются основания для признания вменяемого К. И. М. административного правонарушения малозначительным.</p> <p><i>Постановление Омского областного суда № 4-***/2013:</i></p> <p>Вопрос о виновности <...> В. М. был исследован судом 1 и 2 инстанции, которые правомерно усмотрели в действиях <...> В. М. состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ.</p> <p>Действительно, в действиях <...> В. М. формально усматривается состав указанного правонарушения, которое выразилось в недостатках информированности заказчиков при заключении с ними договоров об оказании платных образовательных услуг, в частности при отсутствии в договорах сведений о номерах телефонов и адресе учредителя, о льготах, о сроках обучения в соответствии с учебным планом что, однако, не повлекло за собой нарушения охраняемых общественных правоотношений в сфере предоставления платных образовательных услуг конкретным лицам, поскольку аналогичные сведения размещены в Интернете на сайте, в помещениях на стендах БОУ Омской области среднего профессионального образования «<...>».</p> <p>Учитывая, что нарушений прав <...> Л. В., <...> А. Е. и <...> Е. К. в процессе оказания им платных образовательных услуг не выявлено, соот-</p>

ответственно, каких-либо негативных последствий для них не наступило из-за допущенных информационных нарушений при заключении с ними договоров, в связи с чем полагаю необходимым признать совершенное правонарушение <...> В. М., директором БОУ Омской области среднего профессионального образования <«...»>, малозначительным. При вышеуказанных обстоятельствах постановление мирового судьи и решение районного суда подлежат отмене, а производство по делу прекращению на основании ст. 2.9 КоАП РФ.

Постановление от 27 июня 2014 г. по делу № 5-242/2014. Судебный участок № 2 Кировского района г. Ростова-на-Дону:

Судом установлено, что в договорах на оказание платных образовательных услуг заключенных <ДАТА3> между Негосударственным образовательным учреждением Учебный центр «За рулем» и Тахтамышевым Г. А., <ДАТА8> между Негосударственным образовательным учреждением Учебный центр «За рулем» и Новиковой Ю.О, <ДАТА2> между Негосударственным образовательным учреждением Учебный центр «За рулем» и Рудиной Е. С., отсутствуют следующие сведения: имя, отчество представителя исполнителя; полная стоимость образовательных услуг; сведения о лицензии на осуществление образовательной деятельности (наименование лицензируемого органа); вид и уровень образовательной программы; форма обучения; сроки освоения образовательной программы (продолжительность обучения). Оценив все обстоятельства дела, мировой судья находит, что вина Негосударственного образовательного учреждения Учебный центр «За рулем» в совершенном правонарушении установлена и подтверждается материалами дела, а именно: протоколом об административном правонарушении от <ДАТА5>, актом проверки <НОМЕР> от <ДАТА5>, уставом учреждения, лицензией и приложением к лицензии, копиями договоров от <ДАТА3>, от <ДАТА2>, от <ДАТА4>, а также пояснениями Плюшинского С. В., данными в судебном заседании.

Оценив доказательства в соответствии со статьей 26.11 КоАП Российской Федерации, мировой судья с учетом конкретных обстоятельств дела, приняв во внимание характер охраняемых государством общественных отношений и степень общественной опасности конкретного деяния, пришел к выводу об отсутствии оснований для признания правонарушения малозначительным. В данном случае существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении Негосударственного образовательного учреждения Учебный центр «За рулем» к исполнению публично-правовых обязанностей. Кроме того, доказательств наличия каких-либо исключительных обстоятельств, позволяющих квалифицировать правонарушение, совершенное Негосударственным образовательным учреждением Учебный центр «За рулем», как малозначительное, в материалы дела не представлено.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу о возложении на указанное юридическое лицо ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.30 Кодек-

са РФ об АП в пределах санкции, предусматривающей административную ответственность юридических лиц.

Решение по административному делу № 5/2012 от 15 ноября 2012 года. р.п. Тереньга:

22 октября 2012 года главным специалистом-экспертом отдела контроля качества образования Комитета по надзору и контролю в сфере образования Ульяновской области составлен протокол об административном правонарушении по статье 19.30 части 2 КоАП РФ в отношении Муниципального образовательного учреждения Зеленецкая основная общеобразовательная школа муниципального образования «Тереньгульский район» Ульяновской области, из которого следует, что в Муниципальном образовательном учреждении Зеленецкая основная общеобразовательная школа муниципального образования «Тереньгульский район» Ульяновской области не в полном объеме реализуются следующие образовательные программы:

- отсутствует учебный предмет федерального компонента образовательного учреждения «Искусство» в объеме 1 часа в учебном плане 9 класса;
- учебный план для детей с особыми образовательными способностями по программе VIII вида 3 класса неправомерно отводит на учебный предмет федерального компонента «Математика» 5 часов, что не соответствует базисному учебному плану, который предусматривает 6 часов;
- образовательным учреждением не реализуется учебный предмет федерального компонента образовательного учреждения «Русский язык как государственный» в объеме 2 часов, предусмотренный учебным планом образовательного учреждения;
- учебным планом образовательного учреждения не предусмотрена реализация коррекционной подготовки в соответствии с требованиями 1 варианта учебных планов специальных (коррекционных) учреждений для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии VIII вида.

Тем самым образовательным учреждением реализуется не в полном объеме образовательная программа 9 класса, программа для детей с особыми образовательными потребностями (программа VIII вида), то есть совершено административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 19.30 КоАП РФ.

Изложенные доказательства позволяют суду сделать вывод о наличии в действиях Муниципального образовательного учреждения Зеленецкая основная общеобразовательная школа муниципального образования «Тереньгульский район» Ульяновской области состава правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 19.30 КоАП РФ, а именно *реализация не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса.*

Вместе с тем, из материалов дела следует, что в МОУ Зеленецкая основная общеобразовательная школа муниципального образования «Тереньгульский район» Ульяновской области *по коррекционной программе обучается только один человек, все возможные меры к соблюде-*

нию требований образовательных программ администрацией школы выполнены, в результате правонарушения каких-либо тяжких последствий не наступило, охраняемые общественные отношения не претерпели существенных нарушений, все имевшиеся недостатки в настоящий момент устранены, суд полагает возможным признать данное правонарушение малозначительным в соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ, МОУ Зеленецкая основная общеобразовательная школа муниципального образования «Тереньгульский район» Ульяновской области объявить устное замечание, производство по делу прекратить.

Постановление о прекращении производства по делу от 08 февраля 2013 г. г. Ханты-Мансийск:

Юридическое лицо — Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа № 6», осуществляющая свою деятельность по адресу: ****, в период с **** года по **** года не в полном объеме реализовало образовательную программу по общеобразовательному предмету «Технология» в 3, 4 классах, что подтверждается учебным планом МБОУ СОШ № 6, рабочими программами 3, 4 классов по учебному предмету «технология». По состоянию на 12.11.2012 года по общеобразовательному предмету «технология» в 3, 4 классах школы проведено 9 уроков вместо 18, как того требует Федеральный базисный учебный план, разработанный на основе федерального компонента государственного стандарта общего образования. Суд считает, что совершенное юридическим лицом правонарушение, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 2 ст. 19.30 КоАП РФ, является малозначительным, так как с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий, не представляет существенного нарушения охраняемых общественных отношений, а именно: правонарушение не носило злого умысла, умышленного характера, направленного на нарушение прав участников образовательного процесса либо государственных и общественных интересов, не было вызвано желанием уменьшить общее количество образовательных часов с целью уклонения от осуществления надлежащей образовательной деятельности, а было вызвано необходимостью восполнения пробелов в знаниях русского языка у школьников с не родным русским языком, что существенно не нарушает права участников образовательного процесса, интересы государства и общества, не влечет какого-либо существенного нарушения охраняемых правоотношений в сфере образования. Кроме того, совершенное правонарушение не нанесло какого-либо существенного вреда участникам образовательного процесса, государству и обществу, так как ученикам даны дополнительные уроки русского языка, что не может нанести им вреда, а также школа имеет возможность до конца года ликвидировать задолженность по технологии и к настоящему времени задолженность ликвидирована. В связи с изложенным, суд приходит к выводу, что действия юридического лица не представляют существенного нарушения охраняемых общественных отношений и дело подлежит прекращению в связи с малозначительностью правонарушения.

<p>части 2, 3 и 4 статьи 14.1 КоАП РФ</p>	<p><i>Решение Арбитражного суда г. Калининграда по делу № А21-8382/2012:</i> 07.08.2012 в присутствии представителя заинтересованного лица составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ, а 12.09.2012 служба в порядке ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ обратилась в арбитражный суд с рассматриваемым заявлением. Основанием для обращения с заявлением послужило отсутствие у главного врача общества Мишиной Е. А. документов о дополнительном профессиональном образовании по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье». В ходе судебного разбирательства представитель службы заявленные требования уточнил и просил привлечь общество к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ. Уточненные требования приняты судом к рассмотрению.</p> <p>Между тем, заинтересованным лицом представлены суду документы, свидетельствующие о том, что после составления протокола об административном правонарушении, но до обращения службы с рассматриваемым заявлением обществом предприняты меры, направленные на устранение допущенного нарушения. Так, в соответствии с договором оказания услуг по организации тематических циклов повышения квалификации от 03.09.2012, заключенным обществом (заказчик) с ООО «Учет и консалтинг» (исполнитель), исполнитель организует для представителей заказчика на базе ЗАО «Центродент» проведение очно-заочного цикла профессиональной переподготовки по дополнительной образовательной программе «Организация здравоохранения и общественное здоровье» силами Негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования института повышения квалификации специалистов «Санкт-Петербургский Институт Стоматологии». По окончании цикла профессиональной переподготовки слушателям выдаются НОУ ДПО «Санкт-Петербургский Институт Стоматологии» диплом о профессиональной переподготовке и сертификат специалиста государственного образца. Согласно выписке из приказа ООО «Учет и Консалтинг» № 9 от 03.09.2012 проведение очно-заочного цикла профессиональной переподготовки по дополнительной образовательной программе «Организация здравоохранения и общественное здоровье» организовано с 04.09.2012 по 12.12.2012. Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится с учетом положений п. 18 настоящего Постановления применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано. По смыслу ст. 2.9 КоАП РФ оценка малозначительности деяния должна соотноситься с характером и степенью общественной опасности, причинением вреда либо с угрозой причинения вреда личности, обществу или государству. Таким образом, административные органы обязаны установить не только формальное сходство содеянного с признаками того или иного административного правонарушения, но и решить вопрос о социальной опасности деяния. Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П, санкции штрафного характера, исходя из общих принципов права, должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Фе-</p>
---	--

	<p>дерации требованиям справедливости и соразмерности. Законодатель предоставил правоприменителю право оценки факторов, характеризующих понятие малозначительности.</p> <p>В силу ст. 71 АПК РФ арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Оценив на основании материалов дела характер и степень общественной опасности административного правонарушения, допущенного обществом, суд признает, что своими действиями заинтересованное лицо не создало существенной угрозы охраняемым общественным правоотношениям.</p>
<p>статья 19.20 КоАП РФ</p>	<p><i>Решение Ульяновского областного суда по делу № 12-142/2013 от 31 июля 2013 года:</i></p> <p>24.05.2013 года в ходе плановой выездной проверки с целью контроля за соблюдением законодательства РФ в области образования при организации образовательной деятельности начальником отдела контроля качества образования Комитета по надзору и контролю в сфере образования Ульяновской области Максимовской Т. С. в отношении Муниципального бюджетного образовательного учреждения «Открытая (сменная) общеобразовательная школа № 4» « (далее — МБОУ ОСОШ № 4) был составлен протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ, <i>выразившемся в ведении образовательной деятельности с сентября 2012 года по адресу (ул. Д***, *** г. Ульяновска), не указанному в приложении к лицензии, что является нарушением п. 6, пп. 1 п. 9 ст. 33.1 Закона РФ «Об образовании».</i></p> <p>Оценка малозначительности деяния должна соотноситься с характером и степенью общественной опасности, причинением вреда либо угрозой причинения вреда личности, обществу или государству.</p> <p>Согласно правовой позиции, изложенной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 09.04.2003 г. № 116-О, суд с учетом характера правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины и других смягчающих обстоятельств, руководствуясь положениями ст. 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, вправе при малозначительности совершенного административного правонарушения освободить лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.</p> <p>В данном случае, исходя из того, что МБОУ ОСОШ № 4 <i>предпринимались необходимые меры для переоформления лицензии, но в силу объективных причин, связанных с допущенной ошибкой (неверное указание адреса), как в актах КУГИЗ при переводе МБОУ ОСОШ № 4 из одного здания в другое, так и в лицензии, выданной Комитетом по надзору и контролю в сфере образования Ульяновской области МБОУ СОШ № 49, переоформление лицензии затянулось; исходя из положительного заключения комиссии о готовности МБОУ ОСОШ № 4 к 2012–2013 учебному году, отсутствия у МБОУ ОСОШ № 4 каких-либо нарушений (за исключением вмененных), связанных с ведением образовательной деятельности, предписания Комитета по надзору и контролю в сфере образования Ульяновской области о приведении в соответствие лицензии в срок до 21.10.2013, что свидетельствует о возможности осуществления</i></p>

МБОУ СОШ № 4 при сложившейся ситуации образовательной деятельности, рассматриваемое нарушение может быть признано малозначительным.

При оценке на предмет малозначительности судом первой инстанции указанные обстоятельства не были учтены.

При таких обстоятельствах, производство по делу об административном правонарушении по ст. 19.20 ч. 2 КоАП РФ в отношении МБОУ СОШ № 4 подлежит прекращению в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КОАП РФ за малозначительностью совершенного правонарушения, с объявлением учреждению устного замечания.

Постановление по делу № 5-398/13 от 30 августа 2013 года:

Проверкой соблюдения законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, проведенной 17 мая 2013 г. прокуратурой Центрального внутригородского округа г. Краснодара, установлено, что юридическое лицо — негосударственное частное образовательное учреждение высшего профессионального образования Южный институт менеджмента (далее — НЧОУ ВПО ЮИМ) осуществляло образовательную деятельность в нарушение требований ч. 6 ст. 33.1 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

Из материалов дела усматривается, что осуществление НЧОУ ВПО ЮИМ образовательной деятельности по адресу, который не указан в приложении к лицензии на право осуществления образовательной деятельности, по размеру причиненного вреда и тяжести наступивших последствий не представляет существенного нарушения охраняемым общественным правоотношением, т.е. является малозначительной.

Ввиду малозначительности совершенного НЧОУ ВПО ЮИМ административного правонарушения, мировой судья, руководствуясь ст. 2.9 КоАП РФ, считает возможным освободить НЧОУ ВПО ЮИМ от административного наказания и ограничиться вынесением ему устного замечания.

Постановление Октябрьского районного суда г. Кирова по делу № 5-48/2014 от 19 февраля 2014 г.:

В ходе плановой проверки 23—31.01.2014 года негосударственного общеобразовательного учреждения средняя общеобразовательная школа «Наша школа», по адресу: <адрес>, Департаментом образования Кировской области на предмет соответствия деятельности образовательного учреждения лицензионным требованиям, выявлены нарушения. В нарушение ч. 1 ст. 102 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», пп. «а» п. 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 года № 966, у образовательного учреждения отсутствует на законных основаниях учебный кабинет по «Информатике и ИКТ» для осуществления образовательной деятельности по образовательной программе основного общего образования. В дополнительном соглашении к договору от 01.09.2012 года пользования помещением — кабинетом Информатики и ИКТ от 01.09.2013 года, заключенным между НОУ СОШ «Наша школа» и МБОУ «Средняя общеобразова-

тельная школа № 45», не содержится согласия собственника помещений. А в силу ч. 2.3 ст. 298 и ч. 2.1 ст. 690 ГК РФ школа не вправе распоряжаться имуществом без согласия собственника. Следовательно, договор недействителен и не подтверждает наличие у образовательной организации на законном основании кабинета информатики. В нарушение п. 15 ч. 3 ст. 28, ч. 1, ч. 3 ст. 41 Закона об образовании, пп. 2 «в» ст. 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности в образовательном учреждении не созданы условия для охраны здоровья обучающихся: в частности медицинское обслуживание обучающихся. В соответствии с ч. 3 ст. 41 Закона об образовании организацию оказания первичной медико-санитарной помощи обучающимся осуществляют органы исполнительной власти в сфере здравоохранения. На момент проверки получают образование 44 учащихся. Следовательно, образовательное учреждение не создало условий, гарантирующих охрану здоровья. При этом образовательное учреждение не имеет лицензии на осуществление медицинской деятельности. Согласно п. «в» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности указанные действия являются нарушением лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности. Данное нарушение является грубым нарушением в соответствии с пп. «а» п. 9 Положения о лицензировании образовательной деятельности. Проведение занятий по программе «Информатика и ИКТ» осуществляется в помещении, используемом образовательным учреждением на основании договора о безвозмездном пользовании от 01.09.2012 года и дополнительного соглашения. Данный договор и соглашение к нему МОУ СОШ № 45 не расторгнуты, и собственником — муниципальным образованием город Киров не признан недействительным, имущество не истребовано. По мнению суда, Департамент образования Кировской области не наделен полномочиями по оценке законности вышеуказанного договора, поскольку стороной по сделке не является, учитывая, что данный договор никем из участников не оспорен, имущество из незаконного владения собственником не истребовано. С учетом изложенного, суд считает, что данный пункт подлежит исключению, поскольку доказательств нарушения пп. «а» п. 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности образовательным учреждением лицом, составившим протокол, не представлено и судом не установлено. Оценка данного договора не может быть предметом рассмотрения в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении.

Таким образом, допущенное образовательным учреждением правонарушение, хотя формально и содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ, в то же время, учитывая обстоятельства совершенного правонарушения, принимая во внимание, что по своему характеру, отсутствию вреда или иных тяжких последствий не причинило существенного нарушения охраняемым общественным правоотношениям, образовательным учреждением принимаются меры по устранению нарушения, что является основанием для признания, в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ, административного правонарушения малозначительным.

Суды при рассмотрении административных материалов при принятии решения о неприменении малозначительности свое решение мотивируют.

Так, К. совершила действия по копированию текста экзаменационного материала на бумажный носитель и проносу их за территорию аудитории, тем самым допустила нарушение установленного законодательством об образовании порядка проведения государственной итоговой аттестации, в связи с чем мировой судья правомерно признал ее виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ. Равным образом не влечет отмену обжалуемого судебного акта довод жалобы о малозначительности совершенного К. административного правонарушения в силу следующего. Применение ст. 2.9 КоАП РФ является правом, а не обязанностью суда. Малозначительность правонарушения является оценочной категорией, требующей установления фактических обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения дела по существу. Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, является формальным и не предусматривает в качестве обязательного условия наступление последствий, в связи с чем отсутствие вреда и ненаступление в результате допущенных нарушений последствий само по себе не свидетельствует о малозначительности деяния. Правоотношения в данном случае возникают в сфере надзорных функций и свидетельствуют о высокой степени их общественной опасности, поскольку угроза охраняемым общественным отношениям заключается не только в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, но и в пренебрежительном отношении организатора экзамена к исполнению возложенных на него обязанностей по соблюдению требований порядка проведения государственной итоговой аттестации. Таким образом, оснований для прекращения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, в отношении К. не имеется¹.

Аналогичные выводы сделаны и в постановлении Мосгорсуда от 22 декабря 2017 года по делу № 4а-6810/17 в отношении НОУ «МИПКХИМПРОМ», которое нарушило правила оказания платных образовательных услуг, а именно: договоры на оказание платных образовательных услуг, заключаемые на основании типовой формы, в нарушение п. 12 Правил оказания платных образовательных услуг, не содержат фамилию, имя и отчество обучающегося, его место жительства и телефон; телефон заказчика; вид и уровень образовательной программы; права, обязанности и ответственность исполнителя, заказчика и обучающегося; сведения о лицензии на осуществление образовательной деятельности;

¹ Постановление Московского городского суда от 5 марта 2018 года по делу № 4а-9177/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

имя и отчество представителя исполнителя и заказчика; форма обучения; порядок изменения и расторжения договора, в связи с чем привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ.

В качестве еще одной теоретической и практической проблемы в административном праве является **институт длящихся и продолжаемых административных правонарушений**. Применительно к сфере образования возникают сложности при квалификации нарушений правил оказания платных образовательных услуг (ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ).

Понятие «длящееся» административное правонарушение используется в частях 2–4 ст. 4.5 КоАП РФ, а термин «продолжаемое» административное правонарушение в КоАП РФ не предусмотрен.

Согласно пункту 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» при длящемся административном правонарушении сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. Обязанности могут быть возложены и иным нормативным правовым актом, а также правовым актом ненормативного характера, например, представлением прокурора, предписанием органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль).

При этом невыполнение предусмотренной правовыми актами обязанности к установленному сроку свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся.

Днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

Срок давности привлечения к административной ответственности за правонарушение, в отношении которого предусмотренная правовым актом обязанность не была выполнена к определенному сроку, начинает течь с момента наступления указанного срока.

Следует обращать внимание на общетеоретические правовые конструкции, касающиеся понятия единого сложного правонарушения и его видов:

- 1) продолжаемого правонарушения — такого, которое складывается из ряда тождественных деяний, направленных к одной цели и объединенных единым умыслом, а также совершаемых, как правило, единым способом из единого источника;

- 2) длящегося правонарушения — действия или бездействия, сопряженного с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административного наказания, характеризующегося непрерывным в течение более или менее продолжительного периода времени осуществлением состава определенного правонарушения.

Длящееся правонарушение начинается с какого-либо действия или акта бездействия и заканчивается вследствие действий самого виновного, направленных к прекращению продолжения правонарушения или с наступлением событий, препятствующих дальнейшему совершению правонарушения.

Нарушение конкретного правила оказания платных образовательных услуг следует квалифицировать, по общему правилу, как длящееся административное правонарушение в случае ненадлежащего выполнения предусмотренных законом обязанностей (составление нескольких договоров об оказании платных образовательных услуг с нарушением правил оказания платных образовательных услуг, размещение на сайте организации необходимой информации).

Так, постановлением мирового судьи судебного участка № 119 района Гольяново г. Москвы от 9 сентября 2013 года и решением судьи Преображенского районного суда города Москвы от 21 октября 2013 года НОУ ВПО «Институт иностранных языков и культур им. Льва Толстого» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 19.30 КоАП РФ, а именно: образовательным учреждением не внесены в федеральную информационную систему сведения, необходимые для информационного обеспечения приема граждан в образовательные учреждения ВПО; об установленных контрольных цифрах приема, а также об объемах и о структуре приема граждан в образовательные учреждения ВПО на обучение за счет средств федерального бюджета, квотах по целевому приему, количеству мест для обучения на основе договоров с оплатой стоимости обучения.

Указанные нарушения выявлены 01 августа 2013 года. В силу п. 18 Правил приема граждан в образовательные учреждения ВПО, утв. Приказом Минобрнауки России от 28 декабря 2011 года № 2895, указанные сведения вносятся ежегодно в срок до 01 июня. Объективная сторона состава данного правонарушения выражается в невыполнении обязанности, для которой нормативным правовым актом установлен конкретный срок ее выполнения, а именно — 01 июня.

Постановлением Мосгорсуда от 17 января 2014 года по делу № 4а-2801/13 производство по настоящему делу было прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. Суд сделал вывод о том, что совершенное правонарушение не явля-

ется длящимся и датой его совершения следует считать 01 июня 2013 года. Срок давности по настоящему делу начал течь 01 июня 2013 года и истек 01 сентября 2013 года.

Аналогичные доводы свидетельствуют о том, что административное правонарушение, состав которого предусмотрен ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, не может быть признано длящимся.

Действующее законодательство (ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ) не устанавливает ограничений в отношении возможности указания в протоколе об административном правонарушении нескольких однородных деяний, квалифицируемых в рамках одного состава административного правонарушения¹. Например, составляется один протокол по ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ за нарушение правил оказания платных образовательных услуг и в протоколе указывается в качестве доказательной базы несколько договоров об оказании образовательных услуг, которые составлены в нарушение действующих правил.

Уточняя вопрос о длящихся административных правонарушениях, надо понимать, что давностный срок привлечения к административной ответственности является одним из самых проблемных как в теории административного права, так и на практике. В законодательстве об административных правонарушениях установлен период, по истечении которого лицо, совершившее административное правонарушение, не может быть подвергнуто административному наказанию, — срок давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5).

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «закрепляя такие сроки и определяя правила их исчисления, федеральный законодатель должен — руководствуясь вытекающим из статей 17 (ч. 3) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации требованием соблюдения баланса частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования прав и свобод человека и гражданина — создать условия, необходимые для обеспечения неотвратимости административной ответственности, и одновременно не допустить того, чтобы совершившие административные правонарушения лица — как физические, так и юридические — в течение неоправданно длительного времени находились под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания»².

¹ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 29.01.2014 по делу № А27-13717/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депу-

Критерии длящегося и недлящегося административного правонарушения, предлагаемые наукой административного права, дополнены Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ», что позволило сформировать судебную практику по применению положений ст. 4.5 КоАП РФ, а значительная часть административных правонарушений из категории длящихся перешла в категорию недлящихся.

Анализ теории и практики отнесения административных правонарушений к длящимся позволяет выделить различные позиции ученых и практиков по данному вопросу.

Одни считают, что при выявлении нарушений, связанных с заключением договоров на образование, необходимо исходить из того, что срок давности привлечения к административной ответственности следует исчислять со дня, следующего за днем заключения договора¹. Подобная позиция отражена и в определении мирового судьи судебного участка № 149 района Строгино города Москвы по делу № 5-103/2018 от 7 февраля 2018 года, а также в постановлении Московского городского суда от 7 октября 2015 года по делу № 4а-2749/2015 и постановлении Пермского краевого суда от 5 июня 2015 года по делу № 44а-433/2015.

В судебных решениях указывается, что нарушения, допущенные при заключении договоров на обучение с конкретными обучающимися, не являются длящимися. Следовательно, срок давности привлечения к административной ответственности за подобные правонарушения следует исчислять с даты заключения конкретных договоров.

Сторонники данного подхода не относят правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ, к длящимся. Подобная позиция основана не только на разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, но и на мнении бывшего 1-го заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, возглавлявшего судебную коллегия по административным делам, доктора юридических наук П. П. Серкова. Его точка зрения заключается в том, что «неисполнение, ненадлежащее исполнение правового предписания в конкретное время свидетельствует о том, что образовалась объективная сторона конкретного административного правонарушения. В свою очередь возможность определения момента ее совершения позволяет установить начало течения срока давности привлечения к административной ответственности».

татов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» // СПС «Консультант-Плюс».

¹ Решение мирового судьи судебного участка № 7 города Нефтекамска по делу № 5-466/15 от 20 июля 2015 года; Определение мирового судьи Пермского края от 4 июля 2016 года по делу № 5-725/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

Однако имеется противоположная точка зрения по рассматриваемому вопросу. Например, Архангельский областной суд в постановлении от 15 апреля 2016 года по делу № 4а-98 указал следующее: «поскольку учреждение привлечено к административной ответственности за нарушение установленных законодательством об образовании требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в длительном непрекращающемся нарушении правил оказания платных образовательных услуг, судьи пришли к правильному выводу, что выявленное правонарушение является длящимся, сроки давности по которому начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения».

Данной позиции придерживаются многие ученые. Например, известный административист, доктор юридических наук Б. Д. Бахрах критически относится к позиции Верховного Суда Российской Федерации по отношению к длящимся правонарушениям. Ученый считает, что «до истечения срока выполнения обязанности деяние вообще не является правонарушением». И «на следующий после истечения срока день деяние становится начавшимся длящимся правонарушением».

Таким образом, приходится признавать, что по вопросу об отнесении административных правонарушений к длящимся судебная практика не единообразна. Отнесение правонарушения к длящимся либо недлящимся должно производиться с обязательным учетом характера, обстоятельств и особенностей каждого совершенного административного правонарушения.

Применительно к статье 19.30 КоАП РФ, нарушение установленных законодательством об образовании требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности... с нарушением правил оказания платных услуг, не относится к длящимся правонарушениям, что подтверждается сложившейся судебной практикой.

Так, в отношении АНО составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ, в связи с отсутствием в договоре об оказании платных образовательных услуг информации, предусмотренной п. 12 Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2013 года № 706.

При выявлении нарушений, связанных с заключением договоров, необходимо исходить из того, что срок давности привлечения к административной ответственности следует исчислять со дня, следующего за днем заключения договора.

Как усматривается из материалов дела, обстоятельствами, послужившими основанием для составления протокола в отношении АНО, является отсутствие информации в договорах на оказание платных образовательных услуг, в связи с чем срок давности привлечения к административной

ответственности за указанные нарушения следует исчислять со дня, следующего за днем их заключения.

Согласно п. 2 Правил оказания платных образовательных услуг платные образовательные услуги — это осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам, заключаемым при приеме на обучение. Поскольку установлен срок для заключения договора об образовании, а именно — при приеме на обучение. Нарушение правил оказания платных образовательных услуг при заключении договоров не является длящимся правонарушением.

Таким образом, административное дело поступило мировому судье после истечения срока давности привлечения лица к административной ответственности. С учетом ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ должностному лицу следовало самостоятельно решить вопрос о прекращении дела, по которому истек срок давности¹.

Договор об оказании платных образовательных услуг заключается при приеме на обучение. Административное правонарушение не является длящимся, поскольку установлен определенный срок для заключения договора, а именно — при приеме на обучение. При выявлении нарушений, связанных с заключением договоров, необходимо исходить из того, что срок давности необходимо исчислять со дня, следующего за днем заключения договора².

¹ Определение мирового судьи по делу № 5-84/2018 от 1 февраля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение мирового судьи по делу № 5-103/2018 от 7 февраля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

Г Л А В А 4

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Согласно п. 4.2.6 Постановления Правительства Москвы от 27 сентября 2011 года № 447-ПП (в ред. от 18.12.2018) «Об утверждении Положения о Департаменте образования и науки города Москвы» и п. 90 ч. 2 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных:

- статьей 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций»;
- частями 2, 3 и 4 статьи 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)»;
- частью 2 статьи 18.19 КоАП РФ «Нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях»;
- частью 1 статьи 19.4 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль»;
- частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль»;
- статьей 19.6 КоАП РФ «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения»;
- статьей 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)»;
- статьей 19.20 КоАП РФ «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)»;

- статьей 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса».

Основанием административной ответственности является административное правонарушение, под которым следует понимать противоправное, виновное действие либо бездействие физического, должностного и (или) юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ установлена административная ответственность.

При рассмотрении административного дела выносятся, как правило, законные и обоснованные решения. Судьи в большинстве случаев дают правильную оценку совершенным действиям (бездействию) образовательных организаций, физических или юридических лиц, квалифицируя их как административные правонарушения.

Статья 5.57 КоАП РФ «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций»

Объектом правонарушения являются право на образование, предусмотренные законодательством Российской Федерации права и свободы обучающихся и воспитанников образовательных организаций. Статья содержит три части.

Составом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.57 КоАП РФ, охватываются нарушение или ограничение права на образование. Данные противоправные деяния выражаются в нарушении или ограничении в любой форме права на получение общедоступного и бесплатного образования.

Административно наказуемыми признаются отказ в приеме в образовательное учреждение либо отчисление из него, например, прекращение образовательных отношений в связи с отчислением обучающегося без заявления родителей несовершеннолетнего¹.

Нарушение установленного порядка приема в образовательную организацию образует самостоятельный состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 5 ст. 19.30 КоАП РФ.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ, выражается в двух альтернативных действиях:

- нарушении или незаконном ограничении предусмотренных законодательством РФ в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников;

¹ Решение мирового судьи судебного участка № 4 Дубнинского судебного района Московской области по делу № 5-504/2015 от 14 сентября 2015 года; Решение мирового судьи судебного участка № 3 г. Качнакара по делу № 5/310/2015 от 8 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

- нарушении установленного порядка реализации указанных прав и свобод.

Такие действия могут быть выражены в следующих деяниях:

- реализация в неполном объеме учебных программ отдельных предметов;
- сокращение объема часов по предметам;
- неизучение отдельных тем предметов;
- отсутствие преподавания отдельных предметов (реализация образовательных программ не в полном объеме: несоответствие объема часов на преподавание отдельных дисциплин в расписании уроков учебному плану; несоответствие объема часов на преподавание отдельных дисциплин в расписании внеурочной деятельности плану внеурочной деятельности; не ведутся отдельные предметы)¹;
- отсутствие учебников по предметам; искажение итоговых оценок при выставлении в аттестат²;
- несоответствие формы проведения экзамена³;
- отсутствие рабочих программ и фондов оценочных средств;
- отсутствие в библиотеке основной литературы, рекомендованной рабочими программами дисциплин учебного плана;
- ненадлежащее обеспечение охраны жизни и здоровья воспитанников во время образовательной деятельности, а также присмотра и ухода⁴;
- отсутствие организации занятий детям с ограниченными возможностями здоровья, которым рекомендованы индивидуальные и групповые занятия с учителем-логопедом, педагогом-психологом⁵;
- допуск к освоению дополнительных общеобразовательных программ физкультурно-спортивной направленности до достижения детьми минимального возраста, предусмотренного образовательными программами образовательной организации;

¹ Решение мирового судьи судебного участка № 22 Нижнеколымского района Республики Саха по делу № 5-27/2018 от 14 марта 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение мирового судьи судебного участка № 49 Почепского судебного района Брянской области по делу № 5-94/2018 от 1 февраля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

³ Решение мирового судьи судебного участка № 7 Железнодорожного района г. Хабаровска по делу № 5-456/2015 от 3 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Саратовского областного суда от 21 декабря 2017 года по делу № 4А-916/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Решение Шарьинского районного суда Костромской области по делу № 12-87/2015 от 8 июля 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

- нарушение академического права обучающихся на свободу информации¹;
- необеспечение обучающихся бесплатными перевозками до образовательных организаций и обратно в случаях, установленных законодательством об образовании²;
- отсутствие распорядительных актов образовательной организации об отчислении обучающихся;
- наличие распорядительных актов образовательной организации об отчислении обучающихся по основаниям, не предусмотренным законодательством об образовании (например, «в связи с утратой связи», «как не приступившие к занятиям»);
- взимание платы с обучающихся за прохождение промежуточной аттестации³.

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения предполагает умышленную форму вины.

Субъектами правонарушения могут быть должностные лица и юридические лица.

Дела рассматриваются мировыми судьями.

Часть 1 статьи 19.5 КоАП РФ

«Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)»

В соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации государственные органы (должностные лица) вправе осуществлять надзорные (контрольные) функции в отношении граждан, должностных лиц и организаций, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность. При этом могут выноситься обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений тех или иных норм закона, устранении негативных последствий, восстановлении первоначального положения.

Граждане, должностные лица, юридические лица обязаны неукоснительно исполнять возложенные на них законом обязанности, связанные

¹ Решение мирового судьи судебного участка № 1 Северноморского судебного района Мурманской области по делу № 5-116/2018 от 6 апреля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Верховного суда Удмуртской Республики от 24 апреля 2017 года по делу № 4-А/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление мирового судьи города Москвы по делу № 5-463/2017 об административном правонарушении от 13 декабря 2017 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

со сферой их деятельности, выполнять адресованные им предписания органов государственного надзора (контроля).

Часть 1 статьи 19.5 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за невыполнение в установленный срок требования, содержащегося в предписании должностного лица, осуществляющего государственный надзор и контроль, об устранении нарушений законодательства.

Для рассматриваемого состава административного правонарушения необходимо установить:

- правомочность органа (должностного лица), принявшего предписание, которая определяется на основании закона или иного нормативного акта, регулирующего правовой статус данного органа (должностного лица);
- срок выполнения предписания, который определяется законом или иным нормативным актом, либо устанавливается самим органом (должностным лицом), принявшим данное предписание;
- факт невыполнения в установленный срок предписания лицом, которому адресован этот акт.

В части 1 статьи 19.5 КоАП РФ речь идет об устранении нарушений законодательства. Это обязывает правоприменителя ориентироваться на понятие «законодательство». Как известно, законодательство представлено законами Российской Федерации и ее субъектов.

Состав правонарушения — формальный, наступление вредных последствий не требуется.

Субъективная сторона комментируемого правонарушения может быть выражена в форме умысла или неосторожности.

Субъектами ответственности настоящей статьи являются граждане, должностные и юридические лица (в том числе индивидуальные предприниматели).

Как правило, в протоколах об административных правонарушениях по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ указывается следующее:

«По итогам проведенной внеплановой выездной проверки в период 28 апреля 2018 с 14.30 до 15.00 по адресу ... установлено, что ЧОУ ДПО не исполнено предписание в части Юридическим лицом ЧОУ ДПО 09 апреля 2018 года, начиная с 00 часов 01 минуты и по настоящее время, по адресу места нахождения ... нарушена статья 93 Закона об образовании, а именно: в установленный срок до 09 апреля 2018 года не исполнены пункты 5 и 12 предписания. Таким образом, юридическим лицом ЧОУ ДПО совершено административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ»¹;

¹ Протокол об административном правонарушении № 2018-196/ВВ-ЛН-ИП от 28 апреля 2018 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

«07 и 08 мая 2018 по адресу ... была осуществлена внеплановая выездная проверка в отношении АНО ДПО ... с целью контроля исполнения ранее выданного предписания со сроком исполнения до 10 апреля 2018 года. В ходе проверки установлено, что АНО ДПО ... не исполнило предписание, а именно: ... Соответственно, АНО ДПО ... 28 ноября 2019 года, начиная с 00 часов 01 минуты и по настоящее время, по адресу места нахождения ... нарушены части 6 и 7 статьи 93 Закона об образовании и статья 25 Закона № 294-ФЗ, а именно в установленный срок до 27 ноября 2018 года не исполнено предписание от 29 мая 2018 года. Таким образом, юридическим лицом АНО ДПО ..., начиная с 00 часов 01 минуты 11 апреля 2018 года и по настоящее время не исполнено предписание со сроком исполнения до 10 апреля 2018 года, тем самым юридическим лицом АНО ДПО совершено административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ»¹.

Суды поддерживают позицию органов контроля и надзора, привлекая организации к административной ответственности по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ:

«Виновность ЧОУ ДПО в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, подтверждается исследованными в судебном заседании материалами дела...»²;

«Обстоятельств, исключающих производство по делу, не установлено. Проверив представленные материалы, которые суд считает относимыми, допустимыми, достаточными, и оценив доказательства в их совокупности, суд приходит к выводу о том, что вина АНО установлена, а его действия правильно квалифицированы по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ»³.

Исполнимость предписания является важным требованием к данному виду ненормативного акта и одним из элементов законности предписания, поскольку предписание исходит от государственного органа, обладающего властными полномочиями, носит обязательный характер и для его исполнения устанавливается определенный срок, за нарушение которого наступает административная ответственность.

¹ Протокол об административном правонарушении № 2018-205/ВВ-Н-ИП от 8 мая 2018 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

² Постановление мирового судьи города Москвы по делу № 5-192/2018 от 25 июня 2018 года; Постановление мирового судьи города Москвы по делу № 5-160/2018 от 27 июня 2018 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

³ Постановление по делу об административном правонарушении № 5-49/2019 от 31 января 2019 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

Следовательно, предписание должностного лица, содержащее законные требования, должно быть реально исполнимо и содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю и которые должны быть направлены на прекращение и устранение выявленного нарушения.

При этом содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования; изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным, доступным для понимания всеми лицами¹.

Суды, разъясняя порядок применения ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, отмечают, что согласно ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении по общему правилу рассматривается по месту совершения правонарушения. Однако, поскольку обязанность по выполнению предписания лежит на лице, которому оно адресовано, то местом совершения указанного административного правонарушения следует считать место нахождения лица, не выполнившего такое предписание².

При этом назначение наказания по факту неисполнения ранее выданного предписания не означает отсутствие у контролирующего органа возможности и полномочий по выдаче повторного предписания об устранении нарушений законодательства. Напротив, статья 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в качестве последствия выявления нарушений в ходе проверки прямо предусматривает выдачу предписания об их устранении³.

Аналогичного мнения придерживается П. П. Серков, считая, что составление протокола об административном правонарушении и привлечение лица к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ в случае вынесения нового предписания государственным органом являются правомерными, поскольку речь идет о совершении противоправного действия в отношении другого предписания, а значит, о другом административном правонарушении.

Эпизод неисполнения нового предписания государственным органом образует объективную сторону самостоятельного административного правонарушения со всеми вытекающими последствиями. Такая ситуация может повторяться неопределенное количество раз. Она не влияет на квали-

¹ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11 июля 2014 года по делу № А43-11407/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Московского городского суда от 18 октября 2013 года по делу № 4а-1974/13 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 13 марта 2013 года по делу № А75-1424/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

фикацию противоправных действий, но может сказаться при назначении административного наказания (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ).

Статья 19.6 КоАП РФ

«Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения»

Статья 19.6 КоАП РФ предназначена для выполнения задачи законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) — предупреждение правонарушений и достижение целей административного наказания (ст. 3.1 КоАП РФ) — предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Статья 19.6 КоАП РФ предусматривает наступление административной ответственности, прежде всего, должностных лиц, обязанных рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах, но не исполнивших либо ненадлежаще исполнивших требования указанного постановления (представления).

Объективная сторона правонарушения выражается в игнорировании соответствующей организацией или должностным лицом постановлений или представлений органов и должностных лиц, рассмотревших дело об административном правонарушении, а именно:

- не рассмотрено в установленные сроки поступившее представление;
- не приняты меры, необходимые для устранения выявленных причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;
- не сообщено о принятых мерах судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление (представление).

При осуществлении квалификации по делу об административном правонарушении по ст. 19.6 КоАП РФ необходимо оценить, с одной стороны, насколько предметно обозначены в представлении причины и условия, повлекшие за собой совершение конкретного правонарушения, с другой — уточнить наличие перечня конкретных предписаний по устранению причин и условий совершенного правонарушения.

Логическое толкование нормы статьи свидетельствует о возможности ответа на представление еще до принятия исчерпывающих и окончательных мер. Например, указание в ответе на представление о разработке и принятии плана (программы) устранения причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, снимает вопрос об ответственности по ст. 19.6 КоАП РФ.

Формальным основанием привлечения к ответственности по данной статье является отсутствие сведений о рассмотрении в течение установ-

ленного в представлении срока. При этом не имеет юридического значения принятие конкретных мер по устранению причин и условий совершения административного правонарушения субъектом, получившим соответствующее представление.

Свидетельством получения ответа на представление в установленный срок является факт регистрации ответа на представление у органа власти (должностного лица), его инициировавшего.

Субъектом данного правонарушения является орган, должностное лицо, обязанное рассмотреть постановление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Статья 19.7 КоАП РФ

«Непредставление сведений (информации)»

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» под информацией понимаются сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления; под документированной информацией (документом) — зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать; под информацией о гражданах — сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность; под конфиденциальной информацией — документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством.

Граждане, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения обязаны представлять документированную информацию государственным органам, необходимую для их законной деятельности.

Статья 19.7 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за непредставление, несвоевременное представление либо представление сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде должностным лицам, представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления его законной деятельности.

Объективная сторона правонарушения состоит в том, что виновный не представляет совсем (полностью игнорирует исполнение своей обязанности) либо несвоевременно представляет в орган власти (должностному лицу) соответствующие сведения.

Речь идет о сведениях, круг (перечень, список) которых установлен законом, а также необходимых для осуществления органом власти (должностным лицом) возложенных на него законом функций. Если сведения выходят за рамки указанного круга, то непредставление их не образует состав данного правонарушения.

На практике представление информации в связи с необходимостью осуществления законной деятельности органа власти (должностного лица) возникает в случаях, когда речь идет о получении разовой информации (информации, не составляющей содержание официальных отчетов), получение которой необходимо для осуществления законной деятельности государственного органа (должностного лица).

Так, в нарушение ч. 5 ст. 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» образовательное учреждение не представило документы, необходимые Министерству образования Тверской области для осуществления государственного контроля (надзора), то есть допустило бездействие и совершило административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.7 КоАП РФ¹.

По рассматриваемой статье привлекают к административной ответственности руководителей некоммерческих организаций, не обеспечивших соблюдение требований Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части представления в органы юстиции сведений о поступлении денежных средств от иностранных источников², а также не исполняющих обязательные требования законодательства по предоставлению ежемесячной информации о наличии либо отсутствии вакантных рабочих мест, выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

Объективную сторону рассматриваемого административного правонарушения образует также представление сведений не в полном объеме (например, организация только часть затребованной информации предоставила) либо в искаженном виде (недостоверной информации).

Так, должностное лицо образовательной организации в установленный срок в нарушение ч. 7 ст. 93 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273 «Об образовании в Российской Федерации» не представило отчет об исполнении предписания департамента образования Белгородской области об устранении выявленных нарушений с приложением надлежаще заверенных копий документов, подтверждающих исполнение предписания³.

Таким образом, обязательным признаком состава данного правонарушения является предусмотренная законом необходимость представления запрашиваемых сведений или информации.

¹ Постановление мирового судьи судебного участка Рамешовского района Тверской области от 24 апреля 2018 года по делу № 5-132/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление мирового судьи Зельцовского судебного района города Новосибирска от 23 января 2018 года по делу № 5-263/2018-3 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Решение мирового судьи судебного участка № 2 Грайворонского района Белгородской области по делу № 5/2-708/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

В протоколе об административном правонарушении должно содержаться указание на законы, в соответствии с которыми должна была быть представлена соответствующая информация, определены сроки и требования к количеству и качеству представляемой информации. Требуется в протоколе отразить, в чем именно выразилось отклонение от требований законов, регламентирующих отношения по представлению информации. Особое внимание необходимо уделить доказыванию несвоевременности представления информации. Следует уточнять наличие обстоятельств, которые могут быть положены в основу решения о прерывании срока представления информации по объективной причине (например, форс-мажорные обстоятельства).

Представление сведений (информации), необходимых должностным лицам, осуществляется на основании направляемых ими запросов или законных требований.

Субъектами данного административного правонарушения могут быть как физические лица (граждане или должностные лица), так и юридические лица.

С субъективной стороны комментируемое правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

**Статья 19.20 КоАП РФ «Осуществление деятельности,
не связанной с извлечением прибыли,
без специального разрешения (лицензии)»**

Согласно статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). Перечень таких видов деятельности определен в ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Порядок лицензирования определяется указанным Законом, а также положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, утверждаемыми Правительством Российской Федерации (например, Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 года № 966). При квалификации правонарушения следует учитывать, что в данной статье речь идет о видах деятельности, не носящих коммерческого характера (осуществление медицинской или образовательной деятельности), не преследующих цели извлечения прибыли. В противном случае правонарушение должно квалифицироваться по ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)».

Для осуществления правильной квалификации по административному делу необходимо установить и доказать факт осуществления рассматриваемых (коммерческой или некоммерческой) видов деятельности.

Административное правонарушение считается оконченным с момента осуществления первичных фактических действий. Подготовительные действия (осуществление рекламных акций, проведение переговоров, заключение договора и иные подобные предварительные мероприятия) до момента фактического начала осуществления лицензируемого вида деятельности не влекут за собой наступления административной ответственности.

По ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ квалифицируются такие действия, как «осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна)...», а по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ — «осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна)...».

Согласно ч. 1 ст. 91 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» лицензирование осуществляется по видам образования, по уровням образования, по профессиям, специальностям, направлениям подготовки (для профессионального образования), по подвидам дополнительного образования.

Право на осуществление образовательной деятельности возникает, если вид образования, уровень образования, профессия, специальность, направление подготовки (для профессионального образования), подвид дополнительного образования указаны в лицензии.

В случае, если организация имеет лицензию на осуществление определенной образовательной деятельности (например, имеет лицензию на основные программы профессионального обучения), а занимается иной образовательной деятельностью (например, реализует дополнительные общеразвивающие программы), такие действия должны квалифицироваться по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ, как осуществление образовательной деятельности без лицензии, а не по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ.

Так, директор НОУ ДПО привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ за нарушение, выразившееся в том, что НОУ ДПО реализует образовательную программу профессионального обучения при отсутствии данного вида деятельности в приложении к лицензии. Поскольку осуществление образовательной деятельности при отсутствии лицензии образует состав правонарушения по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ, то действия директора подлежат квалификации по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ. Санкция ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ устанавливает более строгое наказание для должностных лиц по сравнению с наказанием, предусмотренным санкцией ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ, в связи с чем переqualифицировать действия директора невозможно, так как это повлечет ухудшение его положения, что недопустимо. При таких обстоятельствах вынесенные решения судов

в отношении директора подлежат отмене, производство по делу подлежит прекращению на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ¹.

Сравнивая составы административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ, необходимо отметить, что по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ квалифицируются действия, которыми нарушаются условия и требования в рамках полученной лицензии (например, распространенной практикой является привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ в случае осуществления образовательной деятельности по адресу, не указанному в лицензии)².

Так, в ходе проверки установлено, что юридическим лицом ГБПОУ осуществляется образовательная деятельность по адресам, не указанным в лицензии. Юридическое лицо ГБПОУ допустило осуществление образовательной деятельности по программам дошкольного образования и по программам дополнительного образования детей и взрослых по адресу, не указанному в лицензии. Таким образом, ГБПОУ совершено административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ³.

Однако суды не соглашаются с квалификацией должностного лица органа контроля (надзора) в сфере образования, указывая на то, что административная ответственность по ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ наступает за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна).

Административная ответственность по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ наступает за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований или условий специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна).

Из положений ч. 4 ст. 91 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» усматривается следующее. Лицензия на осуществление образовательной деятельности (далее — лицензия) имеет приложение, являющееся ее неотъемлемой частью. В приложении к лицензии указываются сведения о видах образова-

¹ Постановление Мосгорсуда от 27 ноября 2017 года по делу № 4а-7041/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Мосгорсуда от 24 июля 2013 года по делу № 7-1723/2013; Решение Мосгорсуда от 24 марта 2016 года по делу № 7/133/2016; Постановление Магаданского областного суда от 28 ноября 2017 по делу № 4А-141/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Протокол об административном правонарушении № 2017-196/ПВ-Н от 28 апреля 2017 года; Протокол об административном правонарушении № 2017-485/ПВ-Н от 9 октября 2017 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

ния, об уровнях образования (для профессионального образования также сведения о профессиях, специальностях, направлениях подготовки и присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки квалификации), о подвидах дополнительного образования, а также адреса мест осуществления образовательной деятельности, за исключением мест осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, основным программам профессионального обучения. По каждому филиалу организации, осуществляющей образовательную деятельность, оформляется отдельное приложение к лицензии с указанием также наименования и места нахождения такого филиала.

В соответствии с п. 46 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» образовательная деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой частными образовательными организациями, находящимися на территории инновационного центра «Сколково») подлежит лицензированию.

В соответствии с п. 15 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 года № 966, при намерении лицензиата осуществлять лицензируемую деятельность по адресу места ее осуществления, не указанному в лицензии, за исключением случая, предусмотренного пунктом 16 настоящего Положения, в заявлении о переоформлении лицензии указывается этот адрес.

Таким образом, право на осуществление лицензируемого вида деятельности предоставляется лицу исключительно в отношении адресов, указанных в лицензии в качестве мест осуществления соответствующего вида деятельности.

Анализ приведенных норм применительно к положениям ч. 1 и ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ позволяет сделать судам вывод о том, что осуществление образовательной деятельности по адресу, не указанному в лицензии, образует состав правонарушения, предусмотренного именно ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ.

Из разъяснений п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», право окончательной юридической квалификации действий (бездействия) лица КоАП РФ относит к полномочиям судьи. Если при рассмотрении дела об административном правонарушении будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, то судья вправе переqualифицировать действия (без-

действие) лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой объект посягательства, в том числе и в случае, если рассмотрение данного дела отнесено к компетенции должностных лиц или несудебных органов, при условии, что назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Учитывая, что ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ имеет единый родовой объект посягательства с ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ, переквалификация действий образовательных организаций не ухудшает его положения, не относит рассмотрение настоящего дела к компетенции арбитражного суда, действия образовательных организаций подлежат переквалификации на ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ.

Утверждение представителей образовательных организаций о том, что совершенные ими административные правонарушения являются малозначительными, судами не принимается во внимание. Совершенные правонарушения не содержат признаков малозначительности, поскольку обстоятельства дела свидетельствуют о наличии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, которая заключается в игнорировании требований российского законодательства об образовании¹.

С учетом позиции судов органы контроля (надзора) в сфере образования в протоколах об административных правонарушениях правильно квалифицируют действия образовательных организаций:

27 июля 2017 года в ходе проведения проверки установлено, что ДЮСШ осуществляет образовательную деятельность по адресам, не указанным в лицензии, то есть осуществляет образовательную деятельность без соответствующей лицензии. Таким образом, юридическое лицо ДЮСШ совершило административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ, что подтверждено решением суда²;

22 сентября 2017 года в ходе проверки установлено, что юридическое лицо ЧОУ ДПО реализует также образовательные программы по подвиду дополнительного образования — дополнительное профессиональное образование. Данные факты свидетельствуют о реализации подвидов

¹ Постановление мирового судьи города Москвы от 15 июня 2017 года по делу № 5-765/2017; Постановление мирового судьи города Москвы по делу № 5-1069/2017 от 10 ноября 2017 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

² Протокол об административном правонарушении № 2017-367/ПВ-Н-1 от 27 июля 2017 года; Постановление мирового судьи города Москвы от 4 сентября 2017 года по делу № 5-503/17 // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

дополнительного образования, не указанного в приложении к лицензии. Таким образом, юридическое лицо ЧОУ ДПО совершило административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ¹;

27 сентября 2017 года в ходе проверки установлено, что бессрочная лицензия АНО ДО не содержит сведений об адресах мест осуществления образовательной деятельности, то есть по данным адресам организация осуществляет незаконную образовательную деятельность без соответствующей на то лицензии, что подтверждается. Таким образом, юридическое лицо АНО ДО совершило административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ².

По ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ административная ответственность наступает в следующих случаях:

- не заключены договоры с преподавателями и мастерами (педагогические работники);
- отсутствует санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности³;
- не созданы специальные условия для получения образования обучающимся с ограниченными возможностями здоровья⁴;
- не представлены документы, подтверждающие наличие у лицензиата в собственности или ином законном основании, помещения учебного класса (при проверке представлена копия договора аренды нежилого помещения, что не может являться законным основанием использования образовательной организацией помещения учебного класса, а содержание договора не соответствует требованиям гражданского законодательства⁵).

¹ Протокол об административном правонарушении № 2017-443/ПВ-Н-2 от 22 сентября 2017 года; Постановление мирового судьи города Москвы по делу № 5-346/2017 от 27 октября 2017 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

² Протокол об административном правонарушении № 2017-429/ПВ-ЛН от 3 октября 2017 года; Постановление мирового судьи города Москвы от 11 декабря 2017 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

³ Решение Верховного суда Чувашской Республики от 31 мая 2017 года по делу № 12-96/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Советского районного суда г. Самары от 14 октября 2015 года по делу № 5-222/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Верховного суда Чувашской Республики от 20 ноября 2017 года по делу № 4-А-665/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

Судом установлено, что 29 сентября 2017 года в период с 09.00 до 10.00 при посещении помещений установлено, что юридическим лицом ОЧУ ДО грубо нарушены лицензионные требования к лицензиату при осуществлении образовательной деятельности, а именно:

- в нарушение пп. «г» п. 6 Положения «О лицензировании образовательной деятельности», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 года № 966, у юридического лица ОЧУ ДО отсутствуют утвержденные организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательные программы в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- в нарушении пп. «ж» п. 6 Положения «О лицензировании образовательной деятельности», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 года № 966 ОЧУ ДО по адресу места осуществления образовательной деятельности отсутствует санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые соискатель лицензии предполагает использовать для осуществления деятельности;
- в нарушении пп. «з» п. 6 Положения «О лицензировании образовательной деятельности», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 года № 966, ОЧУ ДО по адресу места осуществления образовательной деятельности отсутствует заключение о соответствии объекта защиты обязательным требованиям пожарной безопасности, отсутствуют другие акты проверки состояния безопасности и антитеррористической защищенности объекта в г. Москве.

Вышеизложенные нарушения лицензионного законодательства в сфере образования в соответствии с пп. «а» п. 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 года № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» относятся к грубым нарушениям лицензионных требований.

Виновность ОЧУ ДО в совершении указанного правонарушения подтверждается следующими исследованными судом доказательствами: протоколом об административном правонарушении, копией лицензии, актом проверки, копией договора аренды нежилого помещения от 01 июня 2017 года, объяснениями законного представителя юридического лица, другими материалами дела. Исследовав материалы дела, оценив в совокупности собранные по делу доказательства, суд признает их достоверными и достаточными для признания ОЧУ ДО виновным в со-

вершении административного правонарушения, а его действия квалифицирует по ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ¹.

По аналогичному делу суд постановил признать юридическое лицо АНО Учебный центр виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 19.20 КоАП РФ, и назначить ему административное наказание в виде административного приостановления деятельности на срок 15 суток (срок административного приостановления деятельности исчислять с 15 февраля 2019 года) путем запрета осуществлять образовательную деятельность, запрета нахождения в данном помещении граждан, за исключением сотрудников АНО Учебный центр, проводящих работы по устранению выявленных нарушений в рамках образовательной деятельности.

Основанием для принятия судом такого решения послужило грубое нарушение лицензионных требований и условий, а именно в ходе проверки выявлены следующие нарушения законодательства об образовании:

- в нарушение пп. «д» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966, в ходе проверки не представлены документы, подтверждающие систематическое повышение квалификации у преподавателей — педагогических работников, допущенных к осуществлению образовательной деятельности;
- в нарушение пп. «ж» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966, отсутствует санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий и иного имущества, которые используются для осуществления образовательной деятельности;
- в нарушение пп. «з» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966, отсутствуют сведения о создании безопасных условий обучения обучающихся, их содержания в соответствии с установленными нормами, а именно отсутствуют заключение о соответствии объекта защиты обязательным требованиям пожарной безопасности при осуществлении образовательной деятельности; не проводится обучение педагогических работников навыкам оказания первой помощи; к образовательной

¹ Постановление мирового судьи города Москвы о назначении административного наказания от 30 ноября 2017 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

деятельности допущены следующие педагогические работники при отсутствии у них справок о наличии (отсутствии) судимости¹.

По другому делу суд постановил подвергнуть административному наказанию ООО в виде административного приостановления деятельности на срок 30 дней, поскольку ООО допущено административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ, а именно:

- отсутствуют документы, подтверждающие наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений, что является нарушением пп. «а» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966;
- отсутствуют разработанные и утвержденные организацией образовательные программы профессионального обучения, что является нарушением пп. «г» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966;
- отсутствуют (не представлены) документы, подтверждающие наличие в штате или привлечение на ином законном основании педагогических работников, обладающих соответствующей квалификацией в соответствии с квалификационным справочником, по реализуемым программам профессионального обучения, что является нарушением пп. «д» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966;
- отсутствуют (не представлены) документы, подтверждающие укомплектованность библиотечного фонда печатными и (или) электронными учебными изданиями по всем входящим в образовательные программы профессионального обучения учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям), что является нарушением пп. «е» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966;
- отсутствует (не представлено) санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии по адресу места осуществления образовательной деятельности, что является нарушением пп. «ж» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности,

¹ Постановление мирового судьи города Москвы по делу об административном правонарушении № 5-88/2019 от 14 февраля 2019 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966;

- отсутствуют (не представлены) документы и материалы, подтверждающие наличие специальных условий по основным программам профессионального обучения для получения образования обучающимися с особыми возможностями здоровья, что является нарушением пп. «и» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 года № 966¹.

С субъективной стороны правонарушения, предусмотренные ст. 19.20 КоАП РФ, характеризуются как умыслом, так и неосторожностью.

По рассматриваемой статье несут ответственность только некоммерческие организации, чья деятельность не связана с извлечением прибыли. К таким организациям относятся, в том числе, образовательные организации.

Остановимся на проблеме разграничения рассматриваемого правонарушения и правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)».

Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна), наказывается по части 1 статьи 19.20 КоАП РФ.

Осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), наказывается по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных в части 1 статьи 19.20 и части 2 статьи 14.1 КоАП РФ, предусматривает совершение активных действий, направленных на извлечение прибыли или не связанных с извлечением прибыли. Разграничение административных правонарушений осуществляется по признакам объективной стороны.

Предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в установленном законом порядке юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями (пункт 1 статьи 2 ГК РФ).

¹ Протокол об административном правонарушении № 2018-264/ПВ-ЛН от 18 июля 2018 года; Постановление районного суда Москвы от 27 сентября 2018 года по делу № 5-582/18 // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

Учитывая это, отдельные случаи продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг лицом, не зарегистрированным в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя, не образуют состав административного правонарушения при условии, если количество товара, его ассортимент, объемы выполненных работ, оказанных услуг и другие обстоятельства не свидетельствуют о том, что данная деятельность была направлена на систематическое получение прибыли.

Доказательствами, подтверждающими факт занятия деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, в частности, могут являться показания лиц, оплативших товары, работу, услуги, расписки в получении денежных средств, выписки из банковских счетов лица, привлекаемого к административной ответственности, акты передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), если из указанных документов следует, что денежные средства поступили за реализацию этими лицами товаров (выполнение работ, оказание услуг), размещение рекламных объявлений, выставление образцов товаров в местах продажи, закупку товаров и материалов, заключение договоров аренды помещений.

Само по себе отсутствие прибыли не влияет на квалификацию правонарушений, предусмотренных статьей 14.1 КоАП РФ, поскольку извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом.

При решении вопроса о наличии в действиях лица признаков состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ, необходимо исходить из того, что в соответствии с абзацем третьим пункта 1 статьи 49 ГК РФ право осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение специального разрешения (лицензии), возникает с момента получения разрешения (лицензии) или в указанный в нем срок и прекращается по истечении срока его действия (если не предусмотрено иное), а также в случаях приостановления или аннулирования разрешения (лицензии).

В тех случаях, когда административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением предусмотренных в нем условий помимо общих норм, содержащихся в частях 2 и 3 статьи 14.1 КоАП РФ, установлена другими статьями КоАП РФ, действия лица подлежат квалификации по специальной норме, предусмотренной КоАП РФ.

В соответствии с пунктами 17–20 статьи 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательная деятельность — это деятельность по реализации образовательных программ.

Образовательной деятельностью могут заниматься как образовательные организации (некоммерческие организации), так и организации, осуществляющие обучение, к которым относятся юридические лица, осуществля-

ющие на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности.

Законодательством об образовании не предусмотрено, что осуществление образовательной деятельности организациями, осуществляющими обучение (в том числе коммерческими организациями), не связано с извлечением прибыли.

При наличии признаков предпринимательской деятельности коммерческие юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность при отсутствии лицензии, привлекаются к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ.

При отсутствии признаков предпринимательской деятельности коммерческие юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность при отсутствии лицензии, привлекаются к административной ответственности по части 1 статьи 19.20 КоАП РФ. Так, генеральный директор ООО признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ.

При рассмотрении дела мировым судьей установлено, что Р., являясь генеральным директором ООО, осуществляла предпринимательскую деятельность без специального разрешения (лицензии), когда такое разрешение обязательно, а именно: находясь по адресу: город Москва ..., осуществляла деятельность по предоставлению образовательных услуг.

Данные действия Р. квалифицированы мировым судьей по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, с чем согласился судья районного суда. Между тем обязательным признаком объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, является осуществление предпринимательской деятельности, понятие которой раскрыто в п. 1 ст. 2 ГК РФ.

Из постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, а равно и из других материалов дела не следует, на основании каких признаков деятельность ООО можно определить как предпринимательскую.

Как следует из материалов дела, ООО самостоятельно не осуществляло образовательный процесс по образовательным программам, документов об образовании от своего имени не выдавало.

Вопреки мнению прокурора и судебных инстанций договор об оказании образовательных услуг (обучение), заключенный между ГОУ ВПО и ООО, не свидетельствует о наличии события административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку в соответствии с данным договором субъектом, непосредственно реализующим образовательные программы и осуществляющим образовательный процесс по программе дополнительного профессионального образования «Кинология», является ГОУ ВПО.

ООО только обеспечивает необходимые условия для освоения слушателем необходимых теоретических и практических занятий по избранной специальности (профессиональный кинолог)¹.

Для осуществления правильной квалификации по административному делу необходимо установить и доказать факт осуществления рассматриваемых (коммерческой или некоммерческой) видов деятельности.

Административное правонарушение считается завершенным с момента осуществления первичных фактических действий. Подготовительные действия (осуществление рекламных акций, проведение переговоров, заключение договора и иные действия) до момента первых практических действий по осуществлению лицензируемого вида деятельности не влекут за собой наступления ответственности.

Любое нарушение требований и условий специального разрешения (лицензии) при осуществлении деятельности, не связанной с извлечением прибыли, является основанием ответственности по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ.

С субъективной стороны правонарушения, предусмотренные ст. 19.20 КоАП РФ характеризуются как умыслом, так и неосторожностью.

Следует помнить о том, что деятельность в форме разовых лекций, консультаций, тренингов, выставок, конференций, мастер-классов, семинаров, вебинаров и других видов образования, не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании, не запрещена законом, поскольку не входит в перечень образовательных услуг, требующих лицензирования.

Статья 171 УК РФ близка по своей конструкции к ст. 14.1 КоАП РФ. Основным критерием, позволяющим разграничить уголовную и административную ответственность по указанным статьям, является «крупный ущерб... либо извлечение дохода в крупном размере», под которым следует понимать выручку от реализации товаров (работ, услуг) за период осуществления незаконной предпринимательской деятельности без вычета произведенных лицом расходов, связанных с осуществлением незаконной предпринимательской деятельности².

При осуществлении организацией незаконной предпринимательской деятельности ответственности по ст. 171 УК РФ подлежит лицо, на которое в силу его служебного положения постоянно, временно или по специальному полномочию были непосредственно возложены обязанности

¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 123 Рязанского района г. Москвы от 15 декабря 2011 года; Постановление Московского городского суда от 9 июня 2012 года по делу № 4а-0829/12 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 года № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» // СПС «КонсультантПлюс».

по руководству организацией (например, руководитель исполнительного органа юридического лица либо иное лицо, имеющее право без доверенности действовать от имени этого юридического лица), а также лицо, фактически выполняющее обязанности или функции руководителя организации.

Статья 19.30 КоАП РФ

«Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса»

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ, состоит в нарушении установленных законодательством Российской Федерации об образовании требований к ведению образовательной деятельности. Административно наказуемыми признаются:

- ведение образовательной деятельности представительствами образовательных организаций;
- нарушение правил оказания платных образовательных услуг.

Действующее законодательство предоставляет право осуществлять образовательную деятельность образовательным организациям и организациям, осуществляющим обучение, а также индивидуальным предпринимателям.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе осуществлять указанную деятельность за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. При этом такие услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счет средств бюджета.

Частные образовательные организации имеют право взимать плату с обучающихся и воспитанников, если не реализуют образовательные программы, финансовое обеспечение которых осуществляется из бюджета.

Нарушение любого из указанных в статье 19.30 КоАП РФ требований образует окончанный состав рассматриваемого административного правонарушения. Например, административным правонарушением являются следующие нарушения:

- договоры на обучение за счет средств физических лиц заключаются после издания распорядительного акта о приеме в платные группы¹;
- отсутствие распорядительных актов образовательной организации о приеме обучающихся на обучение;
- в договоре об оказании дополнительных образовательных услуг не указывается номер и дата регистрации лицензии, сведения о виде и направленности образовательной программы, полная стоимость

¹ Решение мирового судьи судебного участка № 74 Клинского судебного района Московской области от 22 сентября 2015 года по делу № 5-393/2015 // СПС «Консультант-Плюс».

услуг за весь период обучения, срок обучения не устанавливает конкретной продолжительности образовательного процесса¹;

- осуществляется реализация образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса не в полном объеме (например, некоторые учебные дисциплины не преподаются или преподаются в сокращенном объеме)².

Довольно часто должностные лица органа контроля (надзора) в сфере образования в ходе проведения плановой (внеплановой) проверки указывают в протоколах следующее:

«Установлено, что организация осуществляет образовательную деятельность в соответствии с лицензией и оказывает платные образовательные услуги.

Организация ведет образовательную деятельность с грубым нарушением требований законодательства в сфере образования, а именно заключает договоры об оказании платных образовательных услуг с нарушением статьи ... Закона об образовании и (или) пункта ... Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 года № 706.

Договоры об оказании платных образовательных услуг не соответствуют требованиям федерального законодательства в сфере образования, не содержат следующие обязательные сведения: ... Следовательно, юридическим лицом совершено административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ»³.

Суды за нарушение правил оказания платных образовательных услуг в некоторых случаях назначают административное наказание ниже низшего предела.

¹ Постановление Московского городского суда от 22 декабря 2017 года по делу № 4а-6810/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Верховного суда Чувашской Республики от 22 мая 2017 года по делу № 4А-283/2017// СПС «КонсультантПлюс».

³ Протокол об административном правонарушении № 2019-150/ПВ-ЛН от 23 апреля 2018 года; Протокол об административном правонарушении № 2018-199/ПВ-Н от 21 мая 2018 года и постановление мирового судьи города Москвы по делу № 5-615/18 от 6 июня 2018 года; Протокол об административном правонарушении № 2018-464/ПВ-Н от 20 декабря 2018 года; Протокол об административном правонарушении № 2018-460/ПВ-Н от 20 декабря 2018 года; Протокол об административном правонарушении № 2018-470/ПВ-Н-1 от 13 декабря 2018 года; Протокол об административном правонарушении № 2018-87/ПВ-Н от 19 февраля 2019 года; Протокол об административном правонарушении № 2019-21/ПВ-Н от 31 января 2019 года; Протокол об административном правонарушении № 2019-164/ПВ-ЛН от 22 марта 2019 года; Протокол об административном правонарушении № 2019-166/ПВ-ЛН от 26 марта 2019 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

Так, по одному из административных дел защитник ГБОУ Школа в судебное заседание явился, вину школы признал полностью и пояснил, что в настоящее время все выявленные недостатки устранены. Указанные обстоятельства, наряду с отсутствием данных о привлечении ГБОУ Школа ранее к административной ответственности за совершение однородных административных правонарушений, свидетельствует о наличии оснований для применения ч. 3, ч. 3.2 и ч. 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ. В результате суд снизил размер наказания до 50 000 рублей¹.

По другому делу суд, принимая во внимание, что ГБОУ Школа является бюджетной организацией, финансируемой за счет средств бюджета города Москвы, а также то обстоятельство, что ГБОУ Школа устранило выявленные в ходе проверки нарушения, приходит к выводу, что назначение штрафа в размере санкции, предусмотренной ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ, не соответствует характеру совершенного административного правонарушения, конкретным обстоятельствам дела, может повлечь избыточное ограничение прав юридического лица, а потому подлежит снижению ниже низшего предела².

По ч. 2 ст. 19.30 КоАП РФ квалифицируется также незаконный отказ в выдаче документов об образовании и (или) квалификации.

Документы об образовании и (или) квалификации должны выдавать лицам, успешно прошедшим итоговую (государственную итоговую) аттестацию.

По ч. 3 ст. 19.30 КоАП РФ наступает административная ответственность за незаконную выдачу документов об образовании, документов об образовании и о квалификации установленного в соответствии с законодательством об образовании образца, если отсутствует действующее свидетельство о государственной аккредитации образовательных программ³.

По ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ административное наказание наступает за то, что виновный умышленно искажает результаты государственной итоговой аттестации и предусмотренных законодательством об образо-

¹ Протокол об административном правонарушении № 2019-183/ПВ-ЛНК от 27 апреля 2018 года и постановление мирового судьи города Москвы по делу об административном правонарушении № 5-191/2018 от 16 мая 2018 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

² Протокол об административном правонарушении № 2019-182/ПВ-ЛНК от 26 апреля 2018 года и постановление мирового судьи города Москвы по делу об административном правонарушении № 5-311/2018 от 22 мая 2018 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

³ Решение мирового судьи судебного участка № 2 Егорьянского района Ростовской области от 19 сентября 2015 года по делу № 5-344/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

вании олимпиад школьников, а равно за нарушение установленного законодательством об образовании порядка проведения государственной итоговой аттестации:

- в состав предметных комиссий государственной итоговой аттестации (ГИА) включаются лица, не соответствующие квалификационным требованиям¹;
- у участников ГИА во время проведения экзамена установлено наличие письменных заметок²;
- отсутствие информации о сроках и местах подачи заявлений на прохождение ГИА по учебным предметам³;
- не осуществляется контроль обеспечения обучающихся экзаменационным материалом для проведения ГИА⁴;
- осуществлен вынос из аудиторий и ППЭ экзаменационных материалов на бумажном или электронном носителях, фотографирование экзаменационных материалов⁵;
- наличие у участников ЕГЭ по математике калькулятора и средств мобильной связи⁶;
- необеспечение надлежащего обзора камерами видеонаблюдения всех участников экзамена⁷.

Нарушение установленного порядка приема в образовательные организации образует состав правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 19.30 КоАП РФ. Предусмотренные ч. 5 ст. 19.30 КоАП РФ нарушения могут быть следующими:

- примерная форма заявления не размещена на информационном стенде и на официальном сайте;

¹ Решение мирового судьи судебного участка № 49 Каменского судебного района Свердловской области по делу № 5-488/2015 от 25 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение мирового судьи судебного участка № 1 Каменского судебного района Ростовской области по делу № 5-578/2015 от 22 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

³ Решение мирового судьи судебного участка № 21 Выборгского района Ленинградской области по делу 3-105/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Решение мирового судьи судебного участка № 4 Красноуфимского судебного района Свердловской области по делу № 5-567/2015 от 14 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Московского городского суда от 5 марта 2018 года по делу № 4а-9177/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Решение Абзелиловской районной суда Республика Башкортостан по делу № 12-90/2015 от 9 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Решение мирового судьи судебного участка № 2 Валуйского судебного района Белгородской области по делу № 5-358/2015 от 2 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс».

- в личных делах отсутствует свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства и по месту пребывания;
- отсутствует журнал приема заявлений в образовательную организацию;
- не заключены договоры между учреждением и родителями воспитанников;
- отсутствуют необходимые сведения в заявлениях о приеме на обучение¹;
- несвоевременно изданы приказы о зачислении воспитанников².

Частью 6 ст. 19.30 КоАП РФ установлена повышенная административная ответственность за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 или ч. 4 статьи 19.30 КоАП РФ, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение.

¹ Постановление Московского городского суда от 15 мая 2017 года по делу № 4а-1889/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Третьяковского районного суда Алтайского края от 18 сентября 2015 года по делу № 12-21/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

ГЛАВА 5

ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Эти задачи реализуются на всех стадиях производства, в том числе при возбуждении административного дела. В соответствии с концептуальной идеей КоАП РФ все административно-юрисдикционные органы и судьи должны руководствоваться едиными процессуальными правилами, закрепленными в КоАП РФ.

Особое значение имеет «властная» оценка доказательств, производимая должностными лицами и органами, ответственными за производство по делу. Требования об особенностях и правилах оценки доказательств, как верно полагает Ф. П. Васильев¹, КоАП РФ адресует, прежде всего, двум категориям должностных лиц. В первом случае уполномоченным должностным лицам, которые обладают правом составления протокола (возбуждения дела) об административном правонарушении. Во втором — судьям, уполномоченным должностным лицам правоприменительных органов, членам коллегиальных органов, рассматривающим дело об административном правонарушении.

От этой оценки зависят процессуальные должностные решения и окончательные выводы о наличии или отсутствии состава административного правонарушения, о виновности или невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности, о наказании лица, совершившего административное правонарушение. На основании возложенных на них задач и функций государственные органы ответственны за ход и исход дела об административном правонарушении. При этом должностные лица обязаны собирать, проверять и оценивать доказательства, в силу веления закона и по своей инициативе, независимо

¹ Васильев Ф. П. Доказывание на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2003. С. 104.

от ходатайств и материалов, представленных участниками процесса, и в своих выводах обязаны руководствоваться требованиями всесторонности и объективности.

Производство по делу об административном правонарушении возбуждается уполномоченным должностным лицом путем составления протокола об административном правонарушении. Перечень должностных лиц Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержден приказом Департамента образования и науки города Москвы.

Дело об административном правонарушении возбуждается должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Такими поводами являются:

- непосредственное установление должностными лицами факта административного правонарушения;
- поступившие к ним материалы, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Протокол об административном правонарушении составляется должностным лицом немедленно после выявления совершения административного правонарушения, то есть с момента установления должностным лицом факта административного проступка (ст. 28.5 КоАП РФ).

Если должностному лицу для составления протокола необходимо выяснить дополнительные обстоятельства по делу либо данные о физическом лице или сведения о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Если протокол будет составлен за пределами сроков, установленных ст. 28.5 КоАП РФ, это не будет являться существенным недостатком, так как указанные сроки не являются пресекательными¹.

¹ Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант-Плюс».

Протокол должен содержать дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса мест жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ).

Вместе с тем существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола).

В порядке подготовки административного дела к рассмотрению судья должен установить, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола. Например, судьи возвращают административные протоколы и материалы должностным лицам органов контроля (надзора) в сфере образования, указывая на следующие недостатки:

«В соответствии с п. 12 ст. 9 Закона № 294-ФЗ о проведении проверки организация уведомляется не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения. Согласно представленным материалам, проверка должна быть проведена в соответствии с распоряжением от 28 декабря 2017 года с 10 января 2018 года, при этом копия распоряжения получена ГБОУ Школа 28 декабря 2017 года в 16 часов 48 минут. Рабочими днями в указанный период времени являются 29 декабря 2017 года и 09 января 2018 года. Таким образом, при составлении протокола допущены существенные процессуальные нарушения требований КоАП РФ. При таких обстоятельствах мировой судья пришел к выводу повторно возвратить протокол и материалы административного дела в УгНК ДОгМ для устранения допущенных недостатков»¹;

¹ Определение мирового судьи города Москвы по делу № 5-599/2018 от 12 февраля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

«Представленные материалы дела в отношении ГБОУ Школа не содержат сведений о том, что плановая документарная проверка проведена с учетом требований ч. 5 и 8 ст. 10, ч. 1 ст. 14 Закона № 294-ФЗ, кроме того, материалы дела не содержат сведений о направлении распоряжения о проведении проверки в адрес ГБОУ Школа в установленные законом сроки. Таким образом, при составлении протокола допущены существенные процессуальные нарушения требований КоАП РФ. При таких обстоятельствах мировой судья пришел к выводу о возвращении протокола и материалов административного дела в УгНК ДОгМ для устранения допущенных недостатков»¹.

Следует обратить внимание и на факт возврата протокола на основании того, что не извещены законные представители несовершеннолетнего, привлекаемого к административной ответственности.

Согласно ст. 25.3 КоАП РФ защиту прав и законных интересов несовершеннолетних в производстве по делам об административных правонарушениях осуществляют их законные представители (родители, усыновители, опекуны или попечители (ч. 2 ст. 25.3 КоАП РФ), которые имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

В соответствии со ст. 28.2 КоАП лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, вправе присутствовать при составлении протокола об административном правонарушении, ему разъясняются его права и обязанности, а в случае составления протокола в отсутствие указанного лица ему должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Такими же правами обладает и законный представитель привлекаемого к административной ответственности лица, являющегося несовершеннолетним. Поэтому отсутствие в протоколе сведений о законном представителе несовершеннолетнего правонарушителя, не присутствовавшем при составлении протокола и не извещенном о дате и времени его составления, является существенным недостатком, влекущим возвращение материалов дела в орган, составивший протокол.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении. Например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу,

¹ Определение мирового судьи города Москвы по делу № 5-331/2018 от 5 февраля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.

Должностное лицо при составлении протокола разъясняет физическому, должностному лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых ведется дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу их права и обязанности, предусмотренные ст. 51 Конституции Российской Федерации и соответствующими положениями главы 25 КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Свидетели, специалисты, эксперты, переводчики при участии в деле об административном правонарушении предупреждаются об административной ответственности по ст. 17.9 КоАП РФ за дачу заведомо ложных показаний, пояснений, заключений¹.

Отсутствие таких разъяснений и предупреждений в протоколе или отдельном объяснении лица также может быть признано судом нарушением, влекущим невозможность использования такого доказательства при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Право судьи возвратить протокол об административном правонарушении административному органу ввиду неполноты представленных материалов достаточно ограничено и может быть реализовано лишь в том случае, когда необходимость соответствующих доказательств очевидна, а их отсутствие не может быть восполнено на стадии рассмотрения дела. Если же судья придет к выводу, что для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела необходимы дополнительные доказательства, например свидетельские показания, заключение эксперта, иные документы, не относящиеся к характеристике обязательных признаков состава административного правонарушения, определение о возвращении протокола на доработку не может быть вынесено².

В частности, такое решение не может быть принято, если в протоколе имеются опiski (опечатки), нет сведений о получателе административного штрафа, необходимости в соответствии с правилами заполнения расчетных документов при перечислении суммы штрафа, т.к. данная информация может быть истребована на основании ст. 26.10 КоАП РФ; имеются неточности или противоречия в описании места и времени совершения правонарушения; протокол составлен в отсутствие лица, в отношении которого

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

² *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / Под ред. Заслуженного юриста РФ, к.ю.н., доцента О. А. Егоровой. М.: Статут, 2014. С. 307.

возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными¹.

Кроме того, должностное лицо выясняет, владеет ли лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, русским языком и нуждается ли в услугах переводчика, что удостоверяется подписью данного лица.

В ч. 2 ст. 26 Конституции РФ закреплено право каждого на пользование родным языком. В силу указанной конституционной нормы, а также в соответствии с положением ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ, суд обязан разъяснить и обеспечить участвующим в деле лицам право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, подавать жалобы и выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют, а также пользование услугами переводчика².

В случае если указанное лицо не владеет русским языком, должностное лицо привлекает переводчика в порядке, установленном ст. 25.10 КоАП РФ. Переводчик предупреждается об административной ответственности по ст. 17.9 КоАП РФ за заведомо неправильный перевод.

К недостаткам протокола об административном правонарушении относится отсутствие в протоколе иных сведений в зависимости от их значимости для конкретного дела:

- заполнение его неразборчивым почерком, затрудняющим или исключающим возможность прочтения протокола, а также наличие в нем исправлений, не удостоверенных подписью должностного лица, составившего протокол; отсутствие отметки о разъяснении лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, его прав и обязанностей, предусмотренных ст. 25.1 КоАП РФ (при составлении протокола в присутствии указанного лица);
- отсутствие сведений о том, владеет ли иностранный гражданин, привлекаемый к административной ответственности, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о том, нуждается ли он в услугах переводчика при составлении протокола;
- составление протокола в отношении иностранного гражданина на русском языке в отсутствие этого гражданина и направление ему копии иного протокола без перевода;

¹ Панкова О. В. Указ. соч. С. 312.

² Пункт 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» // СПС «КонсультантПлюс».

- отсутствие подписи лица, в отношении которого составлен протокол (при отсутствии в протоколе отметки должностного лица, составившего протокол, об отказе этого лица от подписания протокола);
- указание в одном протоколе нескольких правонарушений, совершенных одним лицом, за исключением случаев одновременного совершения этим лицом действия (бездействия), образующего несколько составов административных правонарушений, дела по которым относятся к компетенции одного судьи;
- нарушения процессуальных требований КоАП РФ, допущенные при оформлении иных (помимо протокола об административном правонарушении) процессуальных документов, предусмотренных КоАП РФ, имеющих значение для производства по делу об административном правонарушении. Так, если к лицу, привлекаемому к административной ответственности, применялись меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, то судья обязан проверить правильность составления протоколов применения этих мер с точки зрения их соответствия требованиям гл. 27 КоАП РФ. Выяснив, что они оформлены неправильно, судья вправе вернуть дело в орган, должностное лицо которого составило протокол об административном правонарушении.

Важным условием законности протокола об административном правонарушении является соблюдение процедуры его оформления, предусмотренной ч. 3 и 4 ст. 28.2 КоАП РФ. Физическому лицу и законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должны быть разъяснены их права и обязанности и предоставлена возможность ознакомления с протоколом.

Протоколы об административных правонарушениях в отношении структурных подразделений юридических лиц не составляются. Протокол об административном правонарушении составляется только в отношении самого юридического лица, имеющего юридический адрес, ОГРН, ИНН, то есть имеющего свою индивидуальную самостоятельность в соответствии с действующим административным и гражданским законодательством. Структурные подразделения юридических лиц такой самостоятельности не имеют.

В соответствии со ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе фиксируются объяснения законного представителя юридического лица, ему должны разъясняться процессуальные права и обязанности, предусматривается возможность ознакомления с протоколом. Все это позволяет сделать вывод о том, что протокол должен составляться в присутствии законного представителя юридического лица или представителя с надлежаще оформленной дове-

ренностью. Если законный представитель юридического лица отсутствует, необходимо его вызывать для составления протокола. При неявке извещенного в установленном порядке законного представителя для составления протокола в протоколе делается соответствующая запись, а копия протокола об административном правонарушении направляется законному представителю по почте в течение трех дней (ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ).

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных статьями 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неважными.

В случае, если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в иных случаях, предусмотренных пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ (в том числе на основании определения суда о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов), недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более 3-х суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Если же судья придет к выводу, что для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела необходимы дополнительные доказательства, например, свидетельские показания, заключение эксперта, иные документы, не относящиеся к характеристике обязательных признаков состава административного правонарушения, определение о возвращении протокола на доработку не может быть вынесено.

Возвращение протокола возможно только при подготовке дела к судебному рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу, поскольку часть 2 статьи 29.9 КоАП РФ не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и иных материалов органу или должностному лицу, составившим протокол, по результатам рассмотрения дела.

Лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, должно быть извещено о внесении в протокол изменений, такому лицу должна быть предоставлена возможность ознакомиться с вносимыми изменениями и принести на них возражения.

Особое внимание следует обратить на то, что по смыслу закона «доработанный» протокол со старым протоколом и определением суда направляются на рассмотрение в суд.

При этом направленный в суд протокол, после устранения недостатков, послуживших основанием для его возвращения административному органу, должен отвечать требованиям ст. 28.2 КоАП РФ, которые являются едиными для всех протоколов об административных правонарушениях, в том числе и тех, которые возвращались на стадию возбуждения дела об административном правонарушении.

Следовательно, в случае возвращения протокола административному органу лицо, привлекаемое к административной ответственности, должно быть извещено о внесении в него изменений, и ему должна быть направлена копия уточненного протокола. Поэтому в материалах дела, переданных на рассмотрение судье после доработки, должны содержаться доказательства, документально подтверждающие осведомленность правонарушителя обо всех изменениях, внесенных в протокол. В противном случае такой протокол не может служить процессуальной основой для рассмотрения дела и вновь должен быть возвращен административному органу.

При составлении протокола лицу, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, должностным лицом предоставляется возможность ознакомления с протоколом. Данное лицо имеет право представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу. Объяснения могут быть получены как в самом протоколе об административном правонарушении, так и на отдельном бланке объяснений.

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении. Копия протокола вручается под расписку указанному лицу.

В случае отказа от подписания протокола лицом, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, в протоколе делается соответствующая запись.

Вместе с тем отказ от подписания протокола лицом, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, впоследствии не является препятствием для рассмотрения дела об административном правонарушении.

Копия протокола направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня его составления.

Неявка лица, надлежащим образом извещенного (ст. 25.15 КоАП РФ) для составления протокола, не является препятствием для его составления и рассмотрения в последующем дела об административном правонарушении.

Материалы, подтверждающие причины неявки вызываемого лица или его представителя, приобщаются к материалам дела.

Статьей 25.15 КоАП РФ предусмотрены способы извещения лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетелей, экспертов, специалистов и переводчиков.

Извещение направляется указанным лицам заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Извещения, адресованные гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства. При этом место жительства индивидуального предпринимателя определяется на основании выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Место нахождения юридического лица, его филиала или представительства определяется на основании выписки из Единого государственного реестра юридических лиц. Если юридическое лицо, участвующее в производстве по делу об административном правонарушении, ведет дело через представителя, извещение также направляется по месту нахождения (месту жительства) представителя.

Кроме того, согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации извещение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может осуществляться посредством факсимильной, мобильной и иных средств связи в случае его согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки извещения адресату¹.

Перечень способов уведомления не является исчерпывающим. Согласимся с Завьяловой Н. Ю., которая пишет о том, что «ни один из указанных в законе способов не обеспечивает надежность своевременного извещения лица о необходимости явки в определенное место в определенное время для присутствия при составлении протокола»².

Как правило, административный орган направляет уведомление лицу по почте в адрес, имеющийся в деле. Подтверждением получения правонарушителем уведомления является почтовое уведомление о вручении

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 года № 3 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Завьялова Н. Ю. Проблемы уведомления правонарушителя о месте и времени составления протокола об административном правонарушении: <http://www.allbest.ru/> (дата обращения: 07.04 2019).

его адресату, причем такое почтовое уведомление должно быть подписано правонарушителем лично (если нарушителем является юридическое лицо — то законным представителем правонарушителя или сотрудника, уполномоченного на получение почтовой корреспонденции). Однако у этого способа имеются существенные недостатки.

Во-первых, вручение повестки работником почты в силу объективных причин не всегда обеспечивает своевременность уведомления. В частности, само лицо, привлекаемое к административной ответственности, не заинтересованное в получении повестки, зачастую уклоняется от ее получения, что затягивает время вручения уведомления и, соответственно, делает невозможным составление протокола в установленный законом срок. Зачастую заказное письмо с повесткой поступает адресату уже после назначенной в повестке даты.

Так, суд Еврейской автономной области, рассмотрев в порядке надзора жалобу гражданина Шмигельского Я. М. на постановление мирового судьи Октябрьского судебного участка Еврейской автономной области от 30 мая 2012 года (дело № 4-А-56), отменил принятое по делу решение в связи с ненадлежащим уведомлением лица о месте и времени составления протокола. Как следует из материалов дела, нарушитель был предупрежден о необходимости явки, но срок фактического составления протокола перенесен на более раннюю дату, о чем правонарушителю отправлено почтовое уведомление и телеграмма. Однако за телеграммой в отделение связи он не явился, а почтовое отправление с повесткой возвращено лицу, рассматривающему дело, в связи с истечением срока хранения. Суды признают уведомление лица ненадлежащим и в том случае, когда фактически протокол составлен позже того дня, на который вызывался правонарушитель¹.

Во-вторых, почтовые услуги бесплатны, все расходы ложатся на орган, возбудивший дело. Принимая во внимание большое количество выявляемых административных правонарушений, понятно, что такой способ уведомления не может использоваться повсеместно.

В-третьих, вручение повестки посредством оператора почтовой связи не может обеспечить уверенности в том, что уведомление вручено именно тому лицу, которое приглашается для составления протокола.

Так, постановлением суда Гагаринского судебного района г. Москвы от 29 января 2016 года прекращено производство по делу № 05-0089/214/2016 (часть 1 статьи 19.4.1 КоАП РФ) в связи с воспрепятствованием законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора) по проведению проверок. Основанием прекращения производства по делу явилось то, что нарушителю была направлена теле-

¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 3 ЗАТО г. Лесной Свердловской области от 24 июня 2015 года по делу № 5-291/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

грамма о месте и времени составления протокола, однако телеграмма направлена не по месту проживания нарушителя, а по месту его работы (т.е. по месту совершения правонарушения), где была вручена не самому гражданину, а его непосредственному руководителю. Суд посчитал, что при сложившихся обстоятельствах гражданину не предоставлено возможности дать объяснения по факту обстоятельств вмененного административного правонарушения и, следовательно, обеспечить защиту своей позиции, что вообще ставит под сомнение сам факт совершения административного правонарушения. Как представляется, нельзя признать надлежащим и случаи уведомления юридического лица, если извещение вручено работнику организации, не имеющему полномочий на получение корреспонденции либо иному лицу, не являющемуся работником юридического лица, в том числе стажеру.

Еще большую неопределенность в вопросе о надлежащем уведомлении лица, привлекаемого к административной ответственности, вызывает использование для этого телефонной или факсимильной связи. При уведомлении нарушителя посредством телефонограммы или факса органу, возбуждавшему дело, не представляется возможным проверить полномочия лица, принявшего телефонограмму либо факс. Так, по ряду дел судами было отказано в привлечении к ответственности правонарушителей — юридических лиц в связи с недоказанностью того, что переданная по телефону информация о необходимости прибыть в административный орган для составления протокола об административном правонарушении дошла до адресата¹.

Представляется обоснованной позиция суда, не согласившегося считать надлежащим уведомлением сообщение информации о времени и месте составления протокола об административном правонарушении по телефону защитнику лица, привлекаемого к административной ответственности, при отсутствии в деле доказательств того, что защитник брал на себя обязанность по извещению.

В судебной практике встречаются случаи, когда суды признают установленным факт уведомления о времени и месте составления протокола об административном правонарушении факсограммой либо телефонограммой при наличии таких доказательств как отчет об отправке факса, выписки из журнала учета телефонограмм и т.п.²

Полагаем, что подобная позиция должна являться скорее исключением из правила — лицо может не сообщить об изменении номера факса (теле-

¹ Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 01.03.2010 по делу № А69-2354/2009, Северо-Западного округа от 13.10.2008 по делу № А56-6031/2008 и Поволжского округа от 06.02.2008 по делу № А12-15818/07-С1 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 апреля 2008 года № А43-8502/2007-9-317 // СПС «КонсультантПлюс».

фона), его телефонный аппарат может иметь технические неисправности. Кроме того, чаще всего отчет об отправке факса не позволяет установить, что в адрес привлекаемого к административной ответственности лица было направлено именно извещение о времени и месте составления протокола.

Уведомление лица по факсу нельзя признать надлежащим, так как этот способ не позволяет проконтролировать получение информации нарушителем, а как предписывает норма части 4 статьи 1.5 КоАП РФ, все неустрашимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, следует толковать в пользу этого лица. Представляется, что вышеназванный способ уведомления может быть использован только для дублирования информации.

В последнее время для сообщения какой-либо информации, в том числе официального характера, все чаще используются СМС-уведомления. Данный способ извещения отличается оперативностью, малозатратностью и позволяет с большой вероятностью предполагать фактическое получение извещения адресатом. Как правило, при таком способе извещения испрашивается согласие лица на СМС-уведомление¹. При этом способе уведомления нельзя быть уверенным в том, что информация действительно получена адресатом, даже если в деле имеется отчет об отправке СМС, в котором указан статус доставки — «доставлено».

Ряд вопросов о признании извещения правонарушителя надлежащим связан с анализом содержания передаваемой информации.

В частности, текст уведомления должен содержать сведения о том, куда, когда и для чего приглашается правонарушитель (в рассматриваемом случае должно быть указано «для составления протокола»). При отсутствии хотя бы одного из этих сведений извещение должно быть признано ненадлежащим, даже если правонарушитель его фактически получил.

Отметим, что извещение должно однозначно и точно определять, где, когда и каким именно должностным лицом будет составляться протокол об административном правонарушении. В противном случае извещение должно быть признано некорректным.

Следует обратить внимание на важный момент: если в отношении правонарушителя планируется составить несколько протоколов, в уведомлении не только должны быть указаны все предполагаемые составы совершенных правонарушений, но и содержаться информация о количестве составляемых по ним протоколов об административном правонару-

¹ Постановление мирового судьи Люблинского судебного района г. Москвы от 10 апреля 2017 года по делу № 05-0134/264/2017; постановление суда Ленинск-Кузнецкого района Кемеровской области от 6 апреля 2017 года по делу № 5-150/2017; постановление мирового судьи Чунского района Иркутской области по делу по делу № 5-125/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

шении. Иначе правонарушитель будет считаться надлежаще извещенным только по одному протоколу.

Пунктом 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ предусмотрено, что неправильное составление протокола служит основанием для его возвращения в орган, должностному лицу, которые составили протокол, о чем выносится определение. Устранение выявленных недостатков в протоколе возможно только путем составления нового документа от новой даты с соблюдением установленных гарантий лица, привлекаемого к административной ответственности.

Должностному лицу при решении вопроса о привлечении лица, совершившего административное правонарушение, к административной ответственности рекомендуется учитывать соответствующие сроки давности.

В протоколе об административном правонарушении указываются место и время совершения административного правонарушения.

Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, — место совершения и (или) окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

Временем совершения административного правонарушения является фактический временной период совершения правонарушения (год, месяц, дни, часы, минуты).

Например, в протоколе об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ указывается, что в период с ... до ... (дни и время) проводилась плановая (внеплановая) проверка в отношении ..., по результатам которой выявлены нарушения Учреждению было выдано предписание от ... № ... в срок до ... устранить выявленные нарушения, указанные в акте проверки, и принять меры по устранению нарушений. В ходе внеплановой проверки установлено, что ранее выявленные нарушения ... не устранены (не представлены ...). Таким образом, совершено административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Протокол об административном правонарушении составляется по месту совершения административного правонарушения, поэтому место, где установлена (обнаружена, выявлена), например, безлицензионная деятельность, и место, где она осуществляется, обычно совпадают. Так как место осуществления безлицензионной деятельности и место установления (обнаружения, выявления) такой деятельности являются местом совершения административного правонарушения, протокол об административном правонарушении должен быть направлен для рассмотрения в суд по месту совершения правонарушения. Это общее правило, закрепленное ч. 1 ст. 29.5 КоАП.

Если факт совершения административного правонарушения установлен (обнаружен, выявлен) по юридическому либо фактическому местонахождению юридического лица, совершившего административное правонарушение, но само правонарушение совершено юридическим лицом в другом месте, то протокол об административном правонарушении направляется также по месту фактического совершения административного правонарушения.

Необходимо учитывать, что КоАП РФ не предусматривает возможность передачи дела для рассмотрения по месту нахождения юридического лица в случае поступления такого ходатайства от его законного представителя, как это предусмотрено для физических лиц.

Согласно п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административных правонарушениях не может быть начато, а начатое подлежит прекращению в случае истечения установленных ст. 4.5 КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности.

Так, срок давности привлечения к административной ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения).

В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей обязанности.

Согласно ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 данной статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. При применении данной нормы необходимо исходить из того, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом необходимо помнить, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении по поступившим к должностному лицу материалам, указывающим на наличие события административного правонарушения, им выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Г Л А В А 6

ПОРЯДОК И СРОКИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ, ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЯ ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

Порядок рассмотрения дел об административном правонарушении, определенный ст. 29.7 КоАП РФ, является единым для всех должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела.

В соответствии с абз. 6 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.57, ч. 2 ст. 18.19, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7, ст. 19.20, ст. 19.30 КоАП РФ рассматривают мировые судьи.

По правилам КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица (ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ).

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, а также разрешения его в соответствии с законом проверяются правильность составления протокола, достаточность материалов для рассмотрения дела по существу, а также имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу, перечисленные в ст. 24.5 КоАП РФ:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;

- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения материалов выносится определение о назначении времени и места рассмотрения дела, а также о вызове лиц, участвующих в деле.

При получении протокола и других материалов мировые судьи рассматривают дело об административном правонарушении в двухмесячный срок.

В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен, но не более чем на один месяц, о чем выносится мотивированное определение.

Положение ч. 2 ст. 29.6 КоАП РФ не исключает возможности неоднократного продления срока рассмотрения дела. Однако в этом случае общий период, на который осуществляется продление, не должен превышать один месяц, а срок рассмотрения дела с учетом продления не может составлять более 3-х месяцев со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела¹.

При подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях выясняется, было ли лицу, участвующему в деле об административном правонарушении, сообщено о составлении протокола, о месте, дате, времени рассмотрения дела, уведомило ли данное лицо о невозможности прибытия на рассмотрение дела, являются ли причины неявки уважительными.

При принятии решения о рассмотрении дела в отсутствие неявившихся лиц мировой судья исходит из требований КоАП РФ о возможно-

¹ Пункт 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 года № 52 «О сроках рассмотрения судами РФ уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

сти полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств дела, а также разрешения его в соответствии с КоАП РФ.

Исходя из положений ч. 2 и 3 ст. 25.1 КоАП РФ, судья вправе рассмотреть дело об административном правонарушении в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, при соблюдении следующих условий:

- у судьи имеются данные о надлежащем извещении лица о времени и месте рассмотрения дела, в том числе посредством СМС-сообщений в случае его согласия на уведомление таким способом при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату;
- по данному делу присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, не является обязательным и не было признано судом обязательным (ч. 3 ст. 21.1 КоАП РФ);
- лицом не заявлено ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Ходатайство лица, в отношении которого ведется производство по делу, об отложении рассмотрения дела разрешается судьей исходя из уважительности приведенных в нем доводов с точки зрения соблюдения прав данного лица, предусмотренных ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ, а также возможности назначения даты следующего рассмотрения дела в пределах установленных сроков и других обстоятельств конкретного дела¹.

Если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины лиц, чье отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с КоАП РФ, выносится определение об отложении рассмотрения дела и принятии мер по их явке, т.е. повторно по месту нахождения неявившихся лиц направляются повестки или иные уведомления о другом времени рассмотрения дела или выносятся определение о приводе (ст. 27.15 КоАП РФ).

Определение о приводе должно содержать сведения: о лице, в отношении которого принято решение о приводе, месте доставления данного лица, к какому времени обеспечить явку и кому поручается исполнение привода.

При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении:

- объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению;

¹ Пункт 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 года № 52 «О сроках рассмотрения судами РФ уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

- устанавливается факт явки привлекаемого физического лица, должностного лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;
- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;
- разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности, предусмотренные главой 25 КоАП РФ и ст. 51 Конституции Российской Федерации;
- рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;
- выносится определение об отложении рассмотрения дела в случае поступления заявления о самоотводе; отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы;
- выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;
- оглашается протокол;
- заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется дело об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу;
- исследуются иные доказательства.

При заслушивании объяснения лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, выясняется его отношение к обвинению, содержащемуся в протоколе (признает ли себя виновным).

Если в своих объяснениях лицо неполно изложило обстоятельства правонарушения, то эти обстоятельства выясняются путем постановки вопросов.

В случае, если лицо, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, отказалось от дачи объяснений, то данный факт отражается в постановлении.

Перед заслушиванием свидетеля он предупреждается об административной ответственности за заведомо ложные показания по ст. 17.9 КоАП РФ, о чем отбирается подпись.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится постановление о назначении административного наказания (далее — постановление) или о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела (ст. 29.11 КоАП РФ). В исключительных случаях составление мотивированного постановления может быть отложено на срок не более чем 3 дня со дня окончания разбирательства дела. При этом резолютивная часть постановления должна быть объявлена немедленно по окончании рассмотрения дела. День изготовления постановления в полном объеме является днем его вынесения.

Постановление вступает в законную силу по истечении десяти дней со дня его вынесения, при условии, что оно не было обжаловано (опротестовано) в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть принято решение о вынесении представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

В соответствии с ч. 2 ст. 29.13 КоАП РФ лицо, в отношении которого вынесено соответствующее представление, обязано его рассмотреть и в течение месяца со дня получения такого представления сообщить о принятых мерах судье, вынесшему постановление.

В случае непринятия лицом, привлеченным к административной ответственности, данное лицо привлекается к административной ответственности по ст. 19.6 КоАП РФ.

Главой 30 КоАП РФ установлен порядок пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ постановление, вынесенное судьей, может быть обжаловано лицами, указанными в ст. 25.1–25.5 КоАП РФ, в вышестоящий суд.

Право на обжалование постановлений по делу об административном правонарушении предоставлено лицу, в отношении которого вынесено постановление, потерпевшему, законным представителям физического лица, законным представителям юридического лица, в отношении которого вынесено постановление или являющегося потерпевшим, а также защитнику и представителю этих лиц.

Кроме того, постановление по делу об административном правонарушении, равно как и постановление об отказе в привлечении к административной ответственности, вынесенное судом, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, составившим протокол.

В соответствии с ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ постановление может быть обжаловано в течение десяти суток со дня вручения или получения его копии.

При исчислении сроков на обжалование постановления по делу об административном правонарушении следует руководствоваться положениями ст. 4.8 КоАП РФ.

В случае пропуска десятидневного срока на обжалование по ходатайству лица, подающего жалобу, он может быть восстановлен судом, правомочным рассматривать такую жалобу.

Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится постановление.

Если к жалобе на постановление не приложено ходатайство о восстановлении срока на его обжалование, суд отказывает в ее принятии и возвращает заявителю.

Необходимо отметить, что порядок оспаривания постановлений об административных правонарушениях применяется также и при обжаловании определений судов об отказе в привлечении лица к административной ответственности должностными лицами, вынесшими протокол.

При судебном порядке оспаривания срок рассмотрения жалобы составляет два месяца со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд.

Рассмотрение жалоб об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях осуществляется путем проверки доводов жалобы и материалов административного дела.

Так, при подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверяется наличие обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения жалобы данным судьей (личная, прямая или косвенная заинтересованность судьи, должностного лица в разрешении дела), а также имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

Таковыми обстоятельствами, согласно ст. 24.5 КоАП РФ, являются:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения;
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; отмена закона, установившего административную ответственность;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

Например, судом прекращено производство по делу об административном правонарушении по следующим основаниям:

«НОЧУ «Школа «Светлячок» согласно протоколу от 23 октября 2018 года вменяется нарушение по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ за ведение образовательной деятельности по адресу, не указанному в лицензии. Судья считает, что вина НОЧУ в совершении административного правонарушения не нашла своего подтверждения. Каких-либо доказательств того, что НОЧУ осуществляет свою деятельность без извлечения прибыли, в материалах дела нет. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения. При таких обстоятельствах производство по административному делу в отношении НОЧУ подлежит прекращению за отсутствием состава административного правонарушения»¹.

Суд, рассматривающий жалобу на постановление, не связан ее доводами и проверяет дело в полном объеме. Например, Измайловский районный суд Москвы по итогам рассмотрения апелляционной жалобы указал следующее:

«20.06.2017 года в отношении Шкуриной А. В. был составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ. Согласно данному протоколу, Шкуриной А. В. 28.05.2017 в аудиториях ППЗ, расположенного на базе ГБОУ Школа № 1947 по адресу: г. Москва, ул. Щербаковская, д. 36а, нарушен порядок проведения ГИА-9 — во время проверки заданий по английскому языку в аудитории проверки заданий зазвонил мобильный телефон, принадлежащий члену экспертной комиссии, основному эксперту Шкуриной А. В. То обстоятельство, что разговор по мобильному телефону не состоялся (т. 2, л.д. 32), об отсутствии в действиях Шкуриной А. В. состава правонарушения не свидетельствует, т.к. в нормативном акте Департамента образования г. Москвы — Положении о предметных комиссиях — содержится запрет использования мобильных телефонов безотносительно того, состоялся ли телефонный разговор.

О наличии запрета иметь при себе и использовать мобильный телефон при проведении государственной итоговой аттестации Шкурина А. В., проходившая соответствующее обучение и имеющая статус основного эксперта, не знать не могла, что свидетельствует о виновном совершении ею правонарушения. Доводы жалобы о том, что Шкурина А. В. не была отстранена от проверки экзаменационных работ и исполнения трудовых

¹ Постановление мирового судьи по делу № 5-792/2018 об административном правонарушении от 28 ноября 2018 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

обязанностей, как и отсутствие апелляций и жалоб на порядок проведения аттестации, об отсутствии в действиях Шкуриной А. В. состава правонарушения не свидетельствует, нарушение сроков составления протокола об административном правонарушении к существенным недостаткам производства по административному делу не относится и не может являться основанием для освобождения Шкуриной А. В. от административной ответственности. Доводы жалобы о том, что Шкурина А. В. дважды была привлечена к ответственности за одно нарушение, несостоятельны, поскольку удержанная с нее неустойка по договору о возмездном оказании услуг является мерой гражданско-правовой, а не административной ответственности.

При назначении наказания мировым судьей учтены все заслуживающие внимание обстоятельства, нарушений порядка рассмотрения мировым судьей административного дела, которые могли бы являться основанием для отмены постановления, не усматривается, доказательств того, что мировым судьей при рассмотрении административного дела были нарушены нормы материального и процессуального права, заявителем не представлено.

Наказание Шкуриной А. В. назначено в рамках санкции ст.19.30 ч. 4 КоАП РФ. Т.о., доводы жалобы по существу направлены на переоценку доказательств по делу, не содержат оснований для отмены или изменения вынесенного мировым судьей постановления, иных оснований для отмены обжалуемого постановления не имеется»¹.

Если дело подлежит рассмотрению другим судом, выносится соответствующее определение.

Так, в канцелярию мирового суда поступило административное дело в отношении ФГБДОУ Детский сад, привлекаемого к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ, за осуществление образовательной деятельности по адресу: ..., не указанному в лицензии. Согласно п. 5 ч. 1 ст. 29.4 и ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела разрешается вопрос о передаче протокола и материалов по подведомственности. Дело об административном правонарушении рассматривается по месту совершения правонарушения. Если административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ, выявлено в ходе проведения проверки филиала или иного обособленного подразделения юридического лица, расположенного вне места нахождения юридического лица, то местом совершения противоправного деяния будет считаться место нахождения соответствующего филиала или обособленного

¹ Решение Измайловского районного суда Москвы от 4 октября 2017 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

подразделения, в деятельности которого административное нарушение было выявлено и должно быть устранено. Согласно материалам дела нарушение выявлено по адресу ... Указанная территория относится к юрисдикции мирового судьи судебного участка... Дело в отношении ФГБДОУ Детский сад направлено по подведомственности мировому судье судебного участка ...¹

¹ Протокол об административном правонарушении № 2018-470/ПВ-Н от 13 декабря 2018 года и определение мирового судьи города Москвы от 12 декабря 2018 года // Архив Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования и науки города Москвы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
4. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей».
5. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
7. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности».
8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении оказания платных образовательных услуг».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности».
11. Приказ Минобрнауки России от 14 октября 2015 г. № 1147 «Об утверждении порядка приема на обучение по образовательным программам магистратуры».

2. Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко».
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1,

- 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики».
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2011 г. № 89-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «МИКМА» на нарушение конституционных прав и свобод положением части 2 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
 4. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».
 5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве».
 6. Постановление Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП».
 7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
 8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами РФ уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».
 9. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. № 60 «О внесении дополнений в некоторые постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, касающиеся рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях».
 10. Постановление Президиума Восьмого арбитражного апелляционного суда от 25 июня 2010 г. № 3 «Обзор практики Восьмого арбитражного апелляционного суда по применению малозначительности, при рассмотрении дел, связанных с привлечением к административной ответственности».
 11. Президиум Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь — июль 2014 года».

12. Президиум Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2015 г. «Обзор судебной практики Верховного Суда РФ».

3. Специальная литература

1. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: Монография / П. П. Серков. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
2. Административное право России (краткий курс лекций для бакалавров) / М. К. Топоркова. М.: ФГБОУ ВПО ГУЗ, 2015.
3. *Барбанова С. В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
4. *Бахрах Б. Д.* Проблемы делящихся правонарушений // Современное право. 2005. № 11.
5. *Бунтов С. Д.* О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. Т. 25, вып. 3.
6. *Быстряцев А. Ф., Быстряцев Д. А.* О некоторых проблемах, возникающих в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) при составлении протокола об административном правонарушении // Вестник Воронежского института МВД РФ. 2016. № 51-2.
7. *Васильев Ф. П.* Доказывание на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2003.
8. *Волков А. М.* Актуальные проблемы административного права: Учебное пособие. М.: Проспект, 2017.
9. *Завьялова Н. Ю.* Проблемы уведомления правонарушителя о месте и времени составления протокола об административном правонарушении: <http://www.allbest.ru/>.
10. КоАП РФ. Главы 24–32. Постатейный научно-практический комментарий / В. А. Гуреев, И. Н. Князева, А. В. Мартынов и др.; под общ. ред. Б. В. Россинского. М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. I–II.
11. *Куров С. В.* Проблемы правовой ответственности в сфере образования. Studfiles.net/№gru-1. Файловый архив НГПУ.
12. *Тихонравов Ю. В.* Основы философии права: Учебное пособие. М., 1997.
13. *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / Под ред. Заслуж. юриста РФ, к.ю.н., доцента О. А. Егоровой. М.: Статут, 2014.

-
14. *Паршина О. В.* Административная ответственность юридических лиц как правовой институт меняет свою правовую природу // Административное право и процесс. 2014. № 11.
 15. *Полукаров А. В.* Административно-юрисдикционные средства противодействия коррупции и проблемы их реализации в социальной сфере // Административное право и муниципальное право. 2016. № 12.

Топоркова Марина Константиновна
Фёклин Сергей Иванович

**КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ**

ООО «Книгодел»
(495) 689-75-36; (495) 689-72-45 (факс);
e-mail: laton@mail.ru

Подписано в печать 02.09.2019.
Формат 60×90/16. Печ. л. 6,75.
Тираж 200 экз.
Заказ № 1785