

ПОСТАНОВЛЕНИЕ**по делу об административном правонарушении**

город Псков, улица Н. Васильева, д.79

31 декабря 2018 года

Резолютивная часть постановления оглашена 29.12.2018 года

Полный текст постановления изготовлен 31.12.2018 года

Мировой судья судебного участка № 27 города Пскова

Новикова М.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в отношении юридического лица — Автономной некоммерческой организации высшего образования «Московский институт государственного управления и права» (сокращенное наименование АНО ВО «МИГУП»), юридический адрес: 115487, г. Москва, ул. Садовники, д.2, адрес филиала в Псковской области: г. Псков, ул. Новгородская, д.9, ИНН 7724416542, ОГРН 1177700012192, сведений о привлечении ранее к административной ответственности не имеется,

УСТАНОВИЛ:

Согласно протоколу об административном правонарушении, составленному 24.10.2018 года консультантом отдела проведения проверок Управления надзора за организациями, осуществляющими образовательную деятельность Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) Кирьяковой Е.П. юридическое лицо — Автономная некоммерческая организация высшего образования «Московский институт государственного управления и права» (далее по тексту — АНО ВО «МИГУП», Институт) не выполнило в установленный срок законное предписание органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства от 12.07.2018, то есть совершило административное правонарушение, предусмотренное ч.1 ст.19.5 КоАП РФ.

Так, в соответствии с приказом Рособрнадзора от 27.06.2018 № 909 в отношении филиала в Псковской области АНО ВО «МИГУП» в период с 10.07.2018 по 12.07.2018 была проведена внеплановая выездная проверка, по результатам которой 12.07.2018 юридическому лицу было выдано предписание № 07-55-106/43-Л об устранении в срок до 12.10.2018 года выявленных нарушений лицензионных требований в указанном филиале, а именно п.п. «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 №966, то есть включение в штат лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией, имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемой основной профессиональной образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), и соответствующих требованиям статьи 46 Федерального закона от 29.12.2013 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», а также требованиям федерального государственного образовательного стандарта.

24.10.2018 года по результатам внеплановой выездной проверки по контролю за выполнением предписания № 07-55-106/43-Л составлен акт о том, что указанное выше нарушение лицензионных требований не устранено.

Указанное бездействие юридического лица квалифицировано административным органом как административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

В судебном заседании представители Филиала в Псковской области АНО ВО «МИГУП» Смирнов С.А., Щербинин А.А., Халаевская С.А., Мартинсон М.В. вину Института не признали, представили письменные пояснения и ходатайство о прекращении производства по делу. Указали, что в установленные Предписанием от 12.07.2018 №07-55-106/43-Л сроки в Филиале АНО ВО «МИГУП» в Псковской области был принят достаточный комплекс мер по устранению выявленных нарушений, а также причин, способствующих их совершению. При подготовке к повторной проверке Рособрнадзора Филиал АНО ВО «МИГУП» Псковской области проявил наивысшую степень ответственности для предупреждения возможных нарушений всех лицензионных требований. В том числе, проведена значительная работа превентивного характера по всему перечню обязательных требований, установленных подпунктом «д» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности.

Отмечали, что в акте проверки Рособрнадзора №269/ВП/Л/СК от 12.07.2018 в нарушение Приказа Минобрнауки России от 17.11.2017 №1134 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению лицензионного контроля за образовательной деятельностью», Приказа Минэкономразвития России от 30.04.2009 №141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не отражены конкретные нарушения обязательных требований, хотя в соответствии с Приложением 3 к Приказу Минэкономразвития России от 30.04.2009 №141 акт проверки

органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля юридического лица, индивидуального предпринимателя должен в обязательном порядке содержать описание нарушений обязательных требований с указанием характера нарушений; лиц, допустивших нарушения. Выданное на основании указанного акта проверки предписание № 07-55-106/43-Л содержит абстрактную формулировку нарушения обязательных требований, то есть оно является юридически неопределенным, не исключающим двоякого толкования, что ведет к заведомой неисполнимости мероприятий по устранению нарушений и дает возможность контролирующему органу принимать отрицательное решение по результатам проверки независимо от фактических обстоятельств и любых действий юридического лица, что может повлечь необоснованное и незаконное привлечение образовательной организации к административной ответственности.

Также Смирнов С.А. указал, что консультант отдела проведения проверок Управления надзора за организациями, осуществляющими, образовательную деятельность Рособрнадзора Кирьякова Е.П. вышла за рамки проверки исполнения требований предписания № 07-55-106/43-Л и составила протокол об административном правонарушении о якобы имевших место нарушениях, не вменявшихся в вину Институту при первоначальной проверке. Пояснил, что он (Смирнов С.А.) присутствовал при проведении первоначальной проверки и лично получил предписание № 07-55-106/43-Л. Со слов проводившего проверку сотрудника Рособрнадзора Косикова А.Н. ему стало известно, что предписание выдано в связи с прекращением трудовых отношений с преподавателями-совместителями, которые к моменту проведения проверки полностью выполнили свой учебный план.

Должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, консультант отдела проведения проверок Управления надзора за организациями, осуществляющими, образовательную деятельность Рособрнадзора Кирьякова Е.П. и должностное лицо, выдавшее предписание № 07-55-106/43-Л от 12.07.2018 года — советник отдела проведения проверок Управления надзора за организациями, осуществляющими, образовательную деятельность Рособрнадзора Косиков А.Н. в судебное заседание не явились, представили письменные пояснения по делу.

В частности, Косиков А.Н. указал, что предписание № 07-55-106/43-Л было выдано им по тем основаниям, что на момент проверки в Псковском филиале АНО ВО «МИГУП» были прекращены трудовые отношения с преподавателем дисциплины «Нотариат в РФ» Шерстобитовым С.В., старшим преподавателем дисциплин «Наследственное право», «Семейное право», «Экологическое право» Нестерук Л.М., доцентом Баранич С.В., преподававшей дисциплины «Арбитражный процесс», «Гражданский процесс», «Жилищное право», «Земельное право», «Методика преподавания права в средних учебных заведениях», «Нотариат в РФ», «Право интеллектуальной собственности», «Уголовный процесс» и доцентом Цвигайло М.А., преподававшим дисциплины «Судебная медицина» и «Судебная психиатрия». Отсутствие на момент проверки в штате Института преподавателей по указанным дисциплинам расценено проверяющим, как нарушение п.п. «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 №966.

В то же время должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, Кирьякова Е.П. в представленных письменных пояснениях указала, что нарушение п.п. «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 №966 состоит в том, что в нарушение п.3.8 профессионального стандарта «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования», утвержденного Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 08.09.2015 №608н к преподаванию по программе 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) по дисциплинам «Конституционное право зарубежных стран», «Налоговое право», «Предпринимательское право» привлечена старший преподаватель Кошелева Т.Ф., имеющая высшее образование - специалитет, направленность (профиль) которого, не соответствует преподаваемому учебному курсу, дисциплине (модулю) и не имеющая опыта работы в области профессиональной деятельности, осваиваемой обучающимися или соответствующей преподаваемому учебному курсу, дисциплине (модулю). В нарушение пункта 7.2.1. Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), утвержденного приказом Минобрнауки России от 01.12.2016 №1511 реализация программы бакалавриата не обеспечивается научно-педагогическими работниками организации, а также лицами, привлекаемыми к реализации программы бакалавриата на условиях гражданско-правового договора, поскольку в индивидуальных планах педагогических работников организации и в гражданско-правовых договорах лиц, привлекаемыми к реализации основной образовательной программы 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) на условиях гражданско-правового договора отсутствует учебная нагрузка по учебной практике, по преддипломной практике, по государственной итоговой аттестации (руководство выпускными квалификационными работами, участие в государственной итоговой аттестации), к реализации программы бакалавриата по направлению, 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) не привлечены научные работники организации.

Выслушав лиц, участвующих в деле, исследовав материалы дела, суд приходит к следующему.

В соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Статья 19.5 ч. 1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства и влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Объективная сторона правонарушений, предусмотренных данной статьей, состоит в невыполнении в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства. Состав указанного правонарушения - формальный, наступления вредных последствий не требуется. С субъективной стороны правонарушение характеризуется прямым умыслом.

Обязательным признаком объективной стороны состава названного правонарушения является законность предписания органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), что обязательно подлежит проверке и оценке в каждом случае привлечения лица к административной ответственности за данное правонарушение.

Согласно ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.

Исходя из смысла и содержания указанной нормы Закона, требования предписания должны быть определенными, исполнимыми и конкретными, а само предписание должно быть исполнимым. Кроме того, предписание должно быть выдано уполномоченными на то должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившими проверку, в предоставленных им пределах полномочий, то есть в строгом соответствии с целями и задачами проверки, установленными в распорядительном акте о ее назначении.

Аналогичные требования к оформлению результатов проверок и выданных предписаний Рособнадзора содержатся в Приказе Минобрнауки России от 17.11.2017 №1134 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению лицензионного контроля за образовательной деятельностью» (п.47-48, п.63-67). В Приложении №3 к Приказу Минэкономразвития России от 30.04.2009 №141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» приведена типовая форма акта проверки, где указано, что акт проверки должен содержать перечень выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами с указанием положений нормативных правовых актов, характера нарушений и лиц, допустивших такие нарушения, а в случае выявления фактов невыполнения предписаний органов государственного контроля (надзора) — также указание о реквизитах выданных предписаний.

Как усматривается из материалов дела, на основании приказа Рособнадзора от 27.06.2018 № 909 в отношении филиала в Псковской области АНО ВО «МИГУП» в период с 10.07.2018 по 12.07.2018 была проведена внеплановая выездная проверка, по результатам которой 12.07.2018 юридическому лицу было выдано предписание № 07-55-106/43-Л об устранении в срок до 12.10.2018 года выявленных нарушений лицензионных требований в указанном филиале (т.1 л.д.11-12).

В предписании указывалось на нарушение Институтом п.п. «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 №966, однако конкретные нарушения данного пункта в предписании перечислены не были. Не содержалось в нем и указания на конкретные действия, которые надлежало совершить Институту для устранения выявленных нарушений, в связи с чем доводы представителей АНО ВО «МИГУП» заслуживают внимания.

В силу указанного выше п.п. «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 №966 одним из лицензионных требований к лицензиату при осуществлении образовательной деятельности являются наличие в штате лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией, имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам, и соответствующих требованиям ст.46 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее — Закон об образовании), а также требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам.

В свою очередь ст. 46 Закона об образовании устанавливает, что право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам (ч.1). Данному законоположению корреспондирует предписание ч.1 ст.331 ТК РФ, предусматривающее, что к педагогической деятельности допускаются лица, имеющие образовательный ценз, который определяется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации в сфере образования. Номенклатура должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций утверждается Правительством РФ (ч.2 ст.46 Закона об образовании). Приказом Минздравсоцразвития РФ от 11.01.2011 N 1н "Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел "Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования" установлено, что квалификационными требованиями к преподавателю высшего профессионального и дополнительного профессионального образования являются: профессиональное образование и стаж работы в образовательном учреждении не менее 1 года, при наличии послевузовского профессионального образования (аспирантура, ординатура, адъюнктура) или ученой степени кандидата наук - без предъявления требований к стажу работы; к старшему преподавателю соответственно - высшее профессиональное образование и стаж научно-педагогической работы не менее 3 лет, при наличии ученой степени кандидата наук стаж научно-педагогической работы не менее 1 года; для доцента - высшее профессиональное образование, ученая степень кандидата (доктора) наук и стаж научно-педагогической работы не менее 3 лет или ученое звание доцента (старшего научного сотрудника).

Согласно п.9 подраздела I раздела "Квалификационные характеристики должностей работников образования" и п.11 подраздела I раздела "Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования" Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденных приказами Минздравсоцразвития России от 26.08.2010 N 761н и от 11.01.2011 N 1н, лица, не имеющие специальной подготовки или стажа работы, установленных в разделе "Требования к квалификации", но обладающие достаточным практическим опытом и компетентностью, выполняющие качественно и в полном объеме возложенные на них должностные обязанности, по рекомендации аттестационной комиссии, в порядке исключения могут быть назначены на соответствующие должности так же, как и лица, имеющие специальную подготовку и стаж работы.

Приказом Минобрнауки России от 01.12.2016 N 1511 (ред. от 11.01.2018) утвержден федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), согласно п.7.1.5 которого квалификация руководящих и научно-педагогических работников организации должна соответствовать квалификационным характеристикам, установленным в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел "Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования", утвержденном приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 11.01.2011 N 1н и профессиональным стандартам (при наличии).

Согласно п.7.2.1 ФГОС реализация программы бакалавриата обеспечивается научно-педагогическими работниками организации, а также лицами, привлекаемыми к реализации программы бакалавриата на условиях гражданско-правового договора. При этом доля научно-педагогических работников, имеющих образование, соответствующее профилю преподаваемой дисциплины (модуля), в общем числе научно-педагогических работников, реализующих программу бакалавриата, должна

составлять не менее 90 % (п.7.2.2. ФГОС), а доля научно-педагогических работников, имеющих ученую степень, в общем числе научно-педагогических работников, реализующих программу бакалавриата, должна составлять не менее 60 % (п.7.2.3.ФГСО).

Кроме того, законодатель установил ограничение права на занятие педагогической деятельностью в отношении некоторых категорий граждан. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 331 ТК РФ (в ред. от 23.12.2010 N 387-ФЗ) к педагогической деятельности не допускаются лица, которым она запрещена приговором суда, лица, имеющими или имевшими судимость за определенные преступления; подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за те же преступления, а также лица, которым такая деятельность запрещена по медицинским показаниям. Перечни соответствующих медицинских противопоказаний и составы преступлений устанавливаются законом.

Таким образом, учитывая повышенные требования, предъявляемые законодателем к педагогическим работникам, надлежит признать, что нарушениями лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности может являться как недостаточный уровень образования, квалификации либо стажа работы, наличие судимости либо медицинских противопоказаний, как у одного конкретного преподавателя, так и у нескольких (всех) из общего числа.

Предписания (постановления, представления, решения) органов государственного контроля или надзора, за неисполнение которых ст.19.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, являются ненормативными правовыми актами. Особенностью данных ненормативных правовых актов является то, что они направлены на устранение конкретных нарушений, выявленных в ходе проверки, путем совершения лицом, в адрес которого выносится предписание, определенных действий. Предписание выносится в случае выявления нарушений законодательства в целях их устранения. При этом предписание должно содержать только законные требования, то есть на юридическое лицо может быть возложена обязанность по устранению лишь тех нарушений, соблюдение которых обязательно для него в силу закона, а сами требования должны быть реально исполнимы. В случае, если указанные ненормативные правовые акты затрагивают права и законные интересы юридического лица в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, они могут быть обжалованы в Арбитражный суд в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Предписание № 07-55-106/43-Л от 12.07.2018 года указанным выше требованиям не отвечает, поскольку в нем не указано, в чем именно заключается конкретное нарушение п.п. «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 №966, пофамильно не перечислены конкретные педагогические работники, не отвечающие предъявляемым к ним требованиям, данное предписание нельзя признать законным.

Недостаточная ясность изложенных в предписании № 07-55-106/43-Л требований не позволила даже иному должностному лицу Рособнадзора проконтролировать его исполнение, поскольку имеющаяся абстрактность формулировок привела к тому, что консультант отдела проведения проверок Управления надзора за организациями, осуществляющими образовательную деятельность Кирьякова Е.П. фактически проверяла наличие любых других нарушений п.п. «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, кроме тех, относительно которых было выдано предписание.

Исходя из положений ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения административного взыскания, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности, чего в данном случае административным органом сделано не было.

Учитывая, что выданное предписание № 07-55-106/43-Л требованиям законности не отвечает, в действиях АНО ВО «МИГУП» отсутствует состав вменяемого правонарушения.

В силу 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, что является безусловным основанием для прекращения производства по делу.

На основании изложенного, руководствуясь ч. 1 ст. 24.5, ст. 25.1, ст. 29.9, ст. 29.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях, мировому судья

ПОСТАНОВИЛ:

Прекратить производство по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица — юридического лица — Автономной некоммерческой организации высшего образования «Московский институт государственного управления и права» за отсутствием в действиях состава административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Постановление может быть обжаловано через мирового судью в Псковский городской суд в течение 10 дней с момента вручения или получения копии постановления.

Мировой судья



М.В. Новикова