



**FREEDOM
FOR
EURASIA**



Анализ проекта Закона КР «О внесении изменений в Кодекс
Кыргызской Республики о правонарушениях
17 июня 2022 г.

1. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях», предусматривающий юридическую ответственность за проявление неуважения к педагогическому работнику, инициированный депутатами Кенжебаевым А., Самырково Мирлан, Бакасовым У. полностью списан с законопроекта депутатов Государственной думы РФ Сергея Вострецова («Единая Россия») и Юрия Волкова (ЛДПР). Правительство РФ не поддержало законопроект, указав, что педагогические работники могут защитить свои права и интересы в рамках действующего российского законодательства, и для этого нет необходимости в принятии специальных норм.

Ранее аналогичный законопроект в РФ был также разработан Общероссийским профсоюзом образования. В Министерстве просвещения РФ законопроект не поддержали, аргументировав тем, что введение новых штрафов и запретов не позволит создать в школах комфортной психологической среды.

К сожалению, наши депутаты «сплагатили» российский законопроект не ознакомившись с позициями государственных органов РФ.

Отдельного внимания заслуживает справка-обоснование к законопроекту. Основные доводы, приводимые в справке-обосновании также списаны с российских ресурсов. В частности, с пояснительной записки к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления ответственности за проявление неуважительного отношения к педагогическим работникам» (https://www.eseur.ru/Files/zakon_protiv_nasiliya47302.pdf), с публикации Российской газеты «Урок послушания» (<https://rg.ru/amp/2020/06/02/zachem-nuzhny-shtrafy-za-oskorblenie-uchitelia-uchenikom.html>), с публикации на сайте российского Института новых технологий в образовании (<https://in-texno.ru/about/blog-eksperta/zakon-o-statuse-uchitelya-za-oskorbleniya-pedagoga-predlozhili-shtrafovati>).

Таким образом, авторы законопроекта все свои доводы в пользу принятия законопроекта позаимствовали с ресурсов иностранного государства, и при этом не

привели ни одного весомого собственного аргумента. На каких статистических либо социологических данных основаны утверждения инициаторов об участившихся случаях проявления неуважения к учителям в Кыргызстане?

Исследования проблем насилия в отношении детей доказывают обратное. Проведенное в 2011 году исследование распространенности и динамики насилия в 5-11 классах общеобразовательных школ выявило, что строгие и враждебные отношения с учителями были у 11% опрошенных старшеклассников и 5,7% учащихся средних классов, и лишь около 6% учителей сообщили о случаях давления на них со стороны учеников¹. Вряд ли ситуация за 10 лет изменилась к лучшему. Общественности становятся известными лишь исключительные случаи жестокости по отношению к детям, тогда как телесные наказания, ругательства и оскорбления, дискриминация, необоснованно жесткий контроль над детьми большинством участников образовательного процесса воспринимаются как обычные явления.

Депутатам Жогорку Кенеша КР следует прекратить порочную практику плагиата законопроектов. Кыргызстан не является субъектом РФ, чтобы бездумно и безответственно списывать проекты российских НПА. Тем более, что даже в РФ с их довольно жесткими и дискриминирующими законами, проект закона был отклонен.

2. Предлагаемые депутатами дополнения в Кодекс о правонарушениях вводят ответственность за проявление неуважения к педагогическому работнику.

Прежде всего заметим, что в структуре Кодекса о правонарушениях статья 102-1 нашла свое место в главе 15 «Нарушения против порядка управления в сфере охраны нравственности и историко-культурного наследия, законодательства о языках». Однако, родовым объектом предлагаемого в КОП правонарушения является порядок управления в сфере образования. Это предполагается и инициаторами законопроекта, неоднократно ссылающимся в справке-обосновании на Закон «Об образовании».

В отличие от Закона РФ «Об образовании» законодательство КР не содержит точного определения категории «педагогический работник». Пунктом 21 статьи 2 Закона РФ «Об образовании» определено, что «педагогический работник - физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности». В законах и иных НПА КР в тождественных смыслах применяются такие термины как работник образовательного

¹ http://old.unesco.kz/hivaid/2015/Prevention_Violence_in_schools_KR_ru.pdf

учреждения, работник системы образования, педагог, педагогический работник, научно-педагогический работник, учитель, преподаватель и т.д.. В этом аспекте применение предлагаемой нормы может вызвать серьезные недоразумения. Совершенно неясно, будет ли объектом правонарушения честь и достоинство лиц из учебно-вспомогательного и управленческого персонала образовательных организаций, преподавателей вузов, мастеров производственного обучения и т.п. Исходя из справки-обоснования инициаторы предполагают, что действие статьи 102-1 должно распространяться в отношении учителей общеобразовательных школ, но в таком случае очевидна дискриминация иных работников системы образования, которые также как и учителя школ могут быть жертвами неуважительного отношения со стороны учащихся.

Важно отметить, что законодательство КР содержит нормы, необходимые для защиты чести и достоинства. Так, согласно статьи 29 Закона КР «Об образовании» педагоги имеют право на защиту своего достоинства и профессиональной чести. Как и любой человек, педагог вправе защитить свою честь и достоинство в рамках статьи 18 Гражданского кодекса КР.

3. Предлагаемые изменения в целом носят дискриминационный характер. Можно поддержать желание депутатов защитить педагога, но разве честь и достоинство людей иных профессий, например медицинских работников являются менее важными и ценными для общества? Тем более, что именно медики чаще всего подвергаются не только оскорблениям, но и физическому насилию. Тем самым, предлагаемые дополнения в Кодекс о правонарушениях противоречат статье 24 Конституции, согласно которой Кыргызская Республика обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиту их прав и свобод; никто не может подвергаться дискриминации по какому-либо признаку; в Кыргызской Республике все равны перед законом и судом. Создавая для педагогических работников особый механизм защиты, инициаторы дискриминируют других лиц, как в системе образования, так и вне ее.

Дискриминационный характер рассматриваемых положений проявляется также и в отношении учащихся (воспитанников) и их родителей (представителей) как участников образовательного процесса. Так, согласно статьи 26 Закона «Об образовании» учащиеся имеют право на уважение их человеческого достоинства, на свободное выражение собственных взглядов и убеждений. При этом, очевидно, что дети в силу возрастных особенностей гораздо более уязвимы и беззащитны, нежели взрослые педагоги.

4. Вызывает определенные вопросы термин «неуважение». «Неуважение» носит оценочный характер и не поддается формальной определенности. Вместе с тем, разработчики конкретизируют проявление неуважения к педагогическому работнику, которое чтобы быть правонарушением, должно быть выражено в форме нецензурной брани, оскорбительном приставании, демонстрации неприличных жестов, предметов, в том числе с использованием средств массовой информации или сетей коммуникации. При этом субъектом правонарушения по части 1 может быть любое дееспособное лицо, достигшее 16 лет.

В связи с этим следует отметить, что во-первых, нецензурная брань, оскорбительное приставание охватываются диспозицией статьи 126 (мелкое хулиганство) Кодекса о правонарушениях и влекут наложение штрафа на физических лиц в размере 55 расчетных показателей либо привлечение к общественным работам на срок от 30 до 40 часов, либо применение ареста от трех до пяти суток. Эта статья вполне применима и в отношении хулиганских действий в отношении педагогических работников, совершенных несовершеннолетними в возрасте от 16 до 18 лет. В связи с этим, доводы инициаторов законопроекта об абсолютной незащищенности педагогов не состоятельны.

Во-вторых, каких-либо критериев, определяющих нецензурность слов, оскорбительность приставания, неприличность жестов не существует. Следовательно, очень высок риск произвольной квалификации действий обучающихся и привлечения их к ответственности.

В-третьих, вызывает откровенное недоразумение формулировка «демонстрация неприличных жестов, предметов, в том числе с использованием средств массовой информации или сетей коммуникации», так как предполагается, что неуважение должно быть проявлено при непосредственном исполнении педагогом профессиональных обязанностей. Означает ли это, что демонстрация педагогу жестов через сети коммуникации вне рабочего времени не образует состава правонарушения?

5. Согласно части 2 этой же статьи действия, предусмотренные частью 1, совершенные несовершеннолетними в возрасте от двенадцати до шестнадцати лет, влекут наложение штрафа на родителей или заменяющих их лиц, в размере 20 расчетных показателей.

Привлечение родителей или законных представителей к ответственности за правонарушения своих детей или подопечных противоречит общеправовому принципу индивидуализации наказания. При такой постановке вопроса, родителей следует

привлекать за каждый случай правонарушения, совершенного их детьми. Непосредственно ответственность родителей за виновное поведение ребенка наступает только в случае установления причинно-следственной связи между противоправным поведением несовершеннолетнего и действиями (бездействиями) родителей, квалифицируемыми как уклонение от родительских обязанностей согласно статьи 102 Кодекса о правонарушениях. То есть в каждом случае совершения правонарушения ребенком не достигшим шестнадцатилетнего возраста, орган уполномоченный налагать взыскание должен доказать, что родители систематически уклоняются от своих обязанностей по воспитанию детей в течение продолжительного времени, и отсутствие контроля со стороны родителей послужило причиной совершения несовершеннолетними правонарушения. Следует подчеркнуть, что, если родители несовершеннолетнего правонарушителя предпринимали необходимые меры по воспитанию, корректировке его поведения, однако в силу определенных обстоятельств они не принесли желаемого результата, состав правонарушения в данном случае отсутствует. Таким образом, родители несут ответственность не за противоправные действия детей, а за отсутствие надлежащего контроля за их поведением. Они должны нести ответственность только за свою, родительскую вину.

6. В декабре 2019 года в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях были включены нормы, предусматривающие ответственность за неуважение к педагогу. Но ради справедливости необходимо отметить, что параллельно с вносимыми изменениями в Казахстане был принят закон «О статусе педагога», в котором наряду с правами и гарантиями четко определены соответствующие ограничения, обязанности и ответственность педагога.

Более того, кроме ответственности за проявление неуважения к педагогу, статья 409 КоАП РК предусматривает меры ответственности руководителей и должностных лиц организаций образования за невыполнение своих обязанностей, а также за нарушение правил образовательной деятельности, за несоответствие предоставляемых образовательных услуг требованиям государственного общеобязательного стандарта образования, за привлечение педагога к видам работ, не связанным с профессиональными обязанностями и т.п. Тем самым, казахский законодатель попытался обеспечить баланс между правами и обязанностями обучающихся и образовательных организаций. В нашем случае, законодательная попытка защитить права педагога носит односторонний, дискриминационный характер.

Рекомендации: Не стоит отрицать факты проявления неуважения учащихся к педагогам. Такие факты не являются чем-то неординарным, и в зависимости от педагогического мастерства педагога имеют единичный либо многократный характер. Утверждения инициаторов законопроекта об их массовости не имеют под собой основания. Но даже при их большом наличии введение предложенных депутатами мер принесет системе образования гораздо больше вреда, чем пользы. Во-первых, поведение ребенка (до 16 лет) останется безнаказанным. Во-вторых, обременение штрафами родителей в необеспеченных семьях может вызвать рост фактов насилия в отношении детей, тогда как для состоятельных семей предлагаемая сумма штрафа может и не иметь никакого значения. Штраф будет не только неэффективным, но и вредным. Ведь штраф для родителя вряд ли станет уроком для ребенка. В-третьих, наказание в виде административного взыскания вплоть до адресата родителей, не может быть эффективным способом воспитания. Напротив, учитывая особенности физического и психо-эмоционального развития подростков, такие меры скорее всего вызовут еще более негативную реакцию, вплоть до откровенной агрессии и могут крайне опасно повлиять на социализацию ребенка, на его отношение к школе и педагогам.

Важно учитывать, что в отношениях «педагог и учащийся» не может быть паритета. Педагог - это обученный и подготовленный специалист, который обязан учитывать индивидуально-психологические особенности ученика и формировать педагогически целесообразные взаимоотношения между педагогом и учащимся. И прежде, чем требовать к себе уважения, он должен его заслужить.

Что касается государства и общества, очень важно формировать высокий престиж статуса педагога. Повышение оплаты труда, предоставление гарантий и защиты должны сочетаться с высокими требованиями к профессиональному и нравственному имиджу.

Очевидно, что в образовательной среде невозможно избежать конфликтов, но их разрешение должно осуществляться не карательными, а педагогическими методами. В исключительных случаях систематического проявления неуважения со стороны учащихся, у педагога достаточно законных способов привлечения к ответственности учащихся и их родителей.

На основании вышеизложенного считаем необходимым рекомендовать инициаторам отозвать законопроект, в противном случае рекомендуем депутатам проголосовать против его принятия.