

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Приказчикова О.В., Черепова И.С.
Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Правовые отношения по поводу лицензирования образовательной деятельности регламентируются на законодательном уровне. Процедура лицензирования представляет собой управленческое действие, так как включается в контекст многоплановой деятельности органов управления образованием.

Особенности лицензирования образовательной деятельности закреплены ФЗ РФ «Об образовании в Российской Федерации»[1].

На подзаконном уровне в области лицензирования образовательной деятельности Минобрнауки РФ принимаются документы на подзаконном уровне в области лицензирования образовательной деятельности.

В соответствии с ФЗ РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности» образовательная деятельность подлежит лицензированию, этот законодательный акт устанавливает общие правила лицензирования.

Лицензионные требования к образовательной деятельности утверждены Постановлением Правительства РФ о лицензировании образовательной деятельности от 28.10.2013 г. № 966.

Лицензия - «специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности, которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа»[2].

Приказом Минобрнауки РФ от 25.11.2014 г. № 1517 утверждён Порядок предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности [3].

Лицензия на осуществление образовательной деятельности имеет приложение, являющееся ее неотъемлемой частью, в котором указываются: «сведения о видах образования, 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».

Лицензирование образовательной деятельности представляет собой сложный институт административно-процессуального права. ФЗ РФ «Об образовании в Российской Федерации» установлены процедурные особенности лицензирования образовательной деятельности отдельных организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Процедура лицензирования начинается с подачи соответствующего заявления соискателем лицензии в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона. Особенностью лицензирования образовательной деятельности является также установление дополнительных оснований возврата документов, поданных лицензиатом. Согласно п.п. 5-7 ст. 91 Закона: «документы возвращаются, если выявлено несоответствие заявления о предоставлении лицензии установленным требованиям или не представлен весь необходимый перечень документов».

Одним из аспектов управления качеством образовательных и научных организаций является государственная аккредитация, которая представляет собой специализированная процедура «подтверждения государственного статуса образовательного учреждения (типа, вида, категории образовательного учреждения, определяемых в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых образовательных программ) государством в лице его государственных органов управления образованием».

При предоставлении услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности Росособнадзор руководствуется ФЗ РФ «Об образовании в Российской Федерации» и документами в части не противоречащей требованиям указанного закона:

1) постановление Правительства РФ от 18.11.2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности»;

2) приказ Минобрнауки РФ от 05.12.2011 г. № 2788 «Об утверждении порядка аттестации экспертов в области проведения государственной аккредитации образовательного учреждения и научной организации, отбора экспертов для проведения аккредитационной экспертизы и привлечения их к проведению аккредитационной экспертизы»;

3) Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 25.10.2011 г. № 2267 «Об утверждении критериев показателей, необходимых для определения типа и вида образовательного учреждения высшего профессионального образования и среднего профессионального образования».

Образовательная организация может быть лишена государственной аккредитации по результатам государственной аккредитации. В соответствии п.п. 1-2 ст. 92 государственная аккредитация проводится один раз в пять лет, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

В соответствии с [ч. 2 ст. 11 ФЗ РФ](#) от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» средства (часть средств) материнского (семейного) капитала могут быть направлены на оплату платных образовательных услуг, оказываемых по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам [4].

Под реорганизацией образовательного учреждения в форме преобразования понимается либо изменение его организационно-правовой формы, либо изменение статуса (типа, вида, категории) образовательного учреждения (например, преобразование начальной общеобразовательной школы в основную или основную в среднюю или наоборот).

К примеру, МБОУ «Каменноимангуловская ООШ» в 2011 году было реорганизовано в форме преобразования из основной в начальную общеобразовательную школу[5]. Реорганизация была проведена из-за резкого снижения количества учащихся в общеобразовательном учреждении. Для детей 5-11 классов был организован подвоз на школьном автобусе в соседнее село (10 км) в общеобразовательное учреждение с большим контингентом обучающихся. При реорганизации школы не были учтены погодные условия региона и дороги без асфальтного покрытия. Зачастую из-за погодных условий и отсутствия хороших дорог сельские дети вынуждены пропускать занятия, что значительно затрудняет выполнения ими учебных программ. Но данное образовательное учреждение может дать обучающимся более качественное образование, что повысит конкурентоспособность при поступлении в образовательные учреждения высшего профессионального образования.

В соответствии с п. 12 ст. 22 ФЗ РФ «Об образовании в Российской Федерации» принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения. Мнение жителей сельского поселения может быть выражено в различных формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных соответствующими статьями главы 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[6].

Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении субъекта РФ, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ.

Таким образом, кроме учета мнения жителей сельского поселения ликвидация сельского общеобразовательного учреждения не допускается без положительного заключения комиссии по оценке последствий решения о ликвидации.

Статья 41 Гражданского кодекса РФ определяет порядок ликвидации юридического лица. В соответствии со ст. 64 ГК РФ: «при ликвидации юридического лица требования его кредиторов удовлетворяются в определенной очередности».

Решение о ликвидации муниципального общеобразовательного учреждения принимается на основе следующих документов:

- 1) постановление Администрации муниципального района;
- 2) акт экспертной оценки последствий ликвидации;
- 3) решение Комиссии по проведению данной экспертной оценки (Протокол, №, дата);

4) решение собрания граждан города, деревни или села (название, Протокол, №, дата); ст. 57 - 60, 125 ГК РФ; ст. 22, ч. 5 Закона «Об образовании в Российской Федерации», согласно которой реорганизация и ликвидация и муниципальных школ, допускаются по решению органов муниципального образования и «с учетом мнения схода» жителей (в прежнем законе об образовании существовала формулировка «с согласия»).

Помимо вышеуказанных нормативных актов, существует ФЗ РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [8], который учитывает защиту прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры.

Родители несовершеннолетних обучающихся имеют право:

- защищать права и законные интересы своих детей;
- принимать участие в управлении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в форме, определяемой уставом этой организации» [9].

В целях защиты прав и интересов ребенка родители имеют право направлять обращения в органы управления образования, с указанием на нарушении прав несовершеннолетних, такие обращения подлежат обязательному рассмотрению. Если родители считают, что в результате ликвидации или реорганизации образовательного учреждения права их детей будут нарушены, то они имеют право обращаться с соответствующими обращениями и жалобами в органы управления образования. Существует множество случаев, когда родительская общественность той или иной школы с успехом отстаивала право школы на сохранение своего статуса. Для этого необходимо иметь веские причины и собрать ряд документов:

1) санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, п.2.5, согласно которым в сельской местности школа, до которой ученики идут пешком, должна находиться на расстоянии не более 2-4 км, время в пути 15-30 мин., свыше которых необходима организация транспортного обслуживания детей);

2) «Типовое положение об общеобразовательном учреждении», в соответствии с которым процесс ликвидации или реорганизации общеобразовательного учреждения должен осуществляться только тогда, когда заканчивается учебный год [10];

3) устав муниципального образования.

Постановление Администрации муниципального района должно включать следующие моменты:

- указание на то, что данное МОУ (название, причины) ликвидируется;

– устанавливается срок, в течение которого ее кредиторы могут подать заявление со своими требованиями (обычно в течение 2-х месяцев с момента опубликования решения о ликвидации учреждения в средствах СМИ);

– утверждается план мероприятий по ликвидации, ответственным за выполнение плана считают обычно Управление образованием данного муниципального образования;

– назначается состав ликвидационной комиссии, от которой требуется опубликовать в средствах СМИ (в местной газете, по областному телевидению, в том числе «бегущая строка») объявление о ликвидации школы, порядок, сроки принятия требований кредиторов, обеспечить (к конкретной дате) внесение в ЕГРЮЛ записи о ликвидации школы, и получение Свидетельства о ликвидации учреждения, представить это свидетельство в Комитет по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами и, по окончании процесса ликвидации, передать все документы в архив Управления образованием.

В свою очередь, Управление образованием района должно:

– сформировать перечень кредиторской и дебиторской задолженности учреждения (указывается срок, обычно в течение 5-7 дней), письменно уведомить всех кредиторов (в случае выявления задолженности), провести инвентаризацию имущества школы и представить ее результаты в Комитет по управлению муниципальным имуществом, и до передачи имущества ликвидируемой школы обеспечивать его сохранность;

– ознакомить директора муниципального учреждения с постановлением о ликвидации учреждения, подготовить приказ и уведомить его и работников МОУ о предстоящем увольнении, о предоставляемых в этом случае льготах и компенсациях с учетом требований Трудового кодекса Российской Федерации;

– довести до Центра (Службы) занятости населения данные о высвобождаемых работниках. Комитет по управлению имуществом данного муниципалитета обязан принять имущество МОУ в муниципальную казну и учесть внесенные изменения в реестре собственности муниципалитета.

Таким образом, существует 2 основных варианта процесса ликвидации школ. Первый - официальное прекращение всей деятельности. Второй - обыкновенная перерегистрация: учреждение исключается из Госреестра и регистрируется под другим юридическим «именем».

В том и другом случае в результате ликвидации прекращается деятельность образовательного учреждения, аннулируются все его документы (в том числе Устава), удаляются или сдаются в государственный архив все имеющиеся официальные бумаги.

Реорганизация- это «процесс, в результате которого происходит образование новых и прекращение действия ранее функционирующих юридических лиц». Согласно п.1 ст. 57 Гражданского кодекса РФ реорганизация юридических лиц может осуществляться следующими способами: слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование.

В случае слияния, присоединения и преобразования все права и обязанности юридических лиц в результате реорганизации переходит к новому образованному юридическому лицу - это требует составления «Передаточного акта». Когда речь идет о разделении и выделении, то права и обязанности распределяются в соответствии с величиной (балансом) вложенных средств. Реорганизация образовательного учреждения любого вида предполагает, что оно также будет иметь статус «учреждение», осуществляющее некоммерческую деятельность и сохранять целевую направленность - предоставлять образовательные услуги.

Порядок реорганизации определяется требованиями вышеуказанных актов законодательной власти РФ (кодексов, законов, типовых положений).

И помимо этого требуется принятие целого перечня нормативно-правовых актов муниципального уровня:

- 1) положение о порядке создания, реорганизации и ликвидации учреждений общего образования;
- 2) план (программа) реструктуризации сети образовательных организаций;
- 3) решение и Положение об экспертной комиссии;
- 4) экспертное заключение об оценке социально-экономических последствий реорганизации.

Начало процесса реорганизации МОУ связано с подачей письма Главе администрации муниципального образования с указанием причин и способов реорганизации, сведения о новых расходах или экономии средств местного бюджета, и прошением разрешить подготовку проекта о реорганизации. На конечном этапе - должна быть внесена запись в ЕГРЮЛ, если в результате реорганизации было создано новое юридическое лицо. Обязательным требованием также является обеспечение права обучающихся на продолжение образования в преобразованном или ином общеобразовательном учреждении.

Как показывает практика, в большинстве случаев реорганизация МОУ в РФ происходит путем присоединения небольших (начальных) школ к более крупным - средним общеобразовательным, часто расположенным в других районных центрах, на занятия в которые школьники вынуждены добираться на школьных или рейсовых автобусах, жить в интернатах. Предполагается, что в результате реструктуризации улучшится качество образования, так как уроки будут вести только специалисты; количество учащихся будет доведено до нормативных 20-25 чел., за счет уменьшения затрат на коммунальные услуги и ремонт зданий и увеличения бюджетного финансирования можно обеспечить обновление учебной и материальной базы, и т.д. В качестве большого недостатка такого вида реорганизации родители учеников отмечают проблему безопасности на дорогах в связи с удаленность школ, на занятия в которые ученики вынуждены добираться на школьных или рейсовых автобусах.

Согласно российскому законодательству заработная плата работающих граждан включает: вознаграждение за труд, компенсационные и стимулирующие выплаты. На размер оклада и/или ставки заработной платы

педагогического состава учебных заведений влияют: занимаемая должность и степень профессионального мастерства (квалификации). Помимо этого, существуют и дополнительные индивидуальные выплаты работникам (например, премии, материальная помощь, доплата «к Юбилею» и пр.) - путем издания локальных нормативных актов руководителя учреждения (директора образовательного учреждения). За работу вводится компенсационная надбавка, за счет которой происходит увеличение размера оклада. В случае ликвидации или реорганизации школ их персонал автоматически попадает под сокращение. Поэтому, в соответствии с действующим Трудовым кодексом РФ:

- сотрудники МОУ должны быть предупреждены о предстоящей ликвидации организации или о сокращении штата за два месяца, как минимум, до увольнения (ст.180);

- работодатель обязан сообщить об этом профсоюзной организации и Службе занятости не позднее 3-х месяцев (ст. 74);

- при увольнении работнику должно быть выплачено выходное пособие (его размер определяется величиной среднемесячного заработка за последний календарный год - 12 мес. работы), а также компенсация за «не отгулянный» отпуск. В то же время пособие в размере среднемесячной заработной платы сохраняется только в течение 2-х месяцев со дня увольнения.

В случае, если после увольнения работник на протяжении последующих 2-х недель обратился на биржу труда и был зарегистрирован там, в качестве безработного, и в течение последующих месяцев Служба занятости не обеспечила его трудоустройством, на основании ст. 178 Трудового кодекса РФ он может получить пособие по безработице в размере своего среднемесячного заработка и за 3-й месяц [11].

Принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения. Можно сделать следующий вывод, поскольку федеральное законодательство не предусматривает получение согласия родителей на перевод обучающихся из ликвидируемых общеобразовательных учреждений в другие общеобразовательные учреждения. Это возможно сделать, написав ряд писем в местные органы управления образования, ознакомиться с мнением педагогов и родителей по поводу принятия такого решения. Администрация школы, представители родительской общественности, педагоги и дети должны, аргументировано отстаивать право своей школы на самостоятельность.

Не будем также забывать, что существует множество примеров успешного объединения организаций. В результате таких решений многие школы получили новую жизнь, начали функционировать гораздо успешнее и продуктивнее, получили новые возможности.

Список литературы

1. *Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с*

01.09.2016), п.7. ч.1. ст. 6 // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140174;dst=100002#0>

2. Федеральный закон от 04 мая 2011 № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности», п. 2 ст. 3 // Режим доступа: http://base.garant.ru/12185475/1/#block_100

3. Приказ Министерства образования и науки РФ от 25.11.2014 г. № 1517 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» // Режим доступа: <http://base.garant.ru/70889204/>

4. Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64872/

5. МБОУ Каменномангуловская НОШ // Режим доступа: <http://ktashla.ucoz.ru/>

6. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // режим доступа: http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-06102003-no-131-fz#_blank

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016) // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=5142;dst=100004#0>

8. ФЗ РФ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: <http://base.garant.ru/179146/#friends>

9. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016), п. 3, ст. 44 // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140174;dst=100002#0>

10. Постановление Правительства РФ от 19.03.2001 № 196 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении» (в наст. вр. документ утратил силу) // Режим доступа: <http://base.garant.ru/183100/>

11. Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016) // Режим доступа: <http://base.garant.ru/57746794/27/>

