

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования**

**«Санкт–Петербургский политехнический университет
Петра Великого»**

Гуманитарный институт

Кафедра теории и истории государства и права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

**Правовые гарантии соблюдения прав и свобод граждан при
прекращении деятельности муниципальных образовательных
организаций**

Специальность 030501.65 Юриспруденция

Студентка гр. 363821/1
Белецких Виолетта Юрьевна

Санкт–Петербург
2015

Министерство образования и науки Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Санкт–Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

Гуманитарный институт

Работа допущена к защите
Зав. кафедрой «Теория и
история государства и права»
_____ В.Н. Снетков
_____ 2015 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

**Правовые гарантии соблюдения прав и свобод граждан при
прекращении деятельности муниципальных образовательных
организаций**

Специальность 030501.65 Юриспруденция

Выполнила студентка гр. 363821/1 _____ В.Ю. Белецких

Научный руководитель д.ю.н., проф. _____ В.В. Пылин

Санкт–Петербург
2015

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	8
1.1. Понятия реорганизации муниципальных образовательных организаций.....	8
1.2. Понятия ликвидации муниципальных образовательных организаций.....	11
2. ОСНОВАНИЯ, ПОРЯДОК И ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	17
2.1. Основания прекращения деятельности муниципальных образовательных организаций.....	17
2.2. Порядок и последствия реорганизации муниципальных образовательных организаций.....	20
2.3. Порядок и последствия ликвидации муниципальных образовательных организаций.....	25
3. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ И ЛИКВИДАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ДЛЯ УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ	30
3.1. Гарантии прав обучающихся муниципальных образовательных организаций при их ликвидации и реорганизации	30
3.2. Гарантии прав работников муниципальной образовательной организации при прекращении ее деятельности	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	47
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	49
РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.....	58

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что на протяжении последних десяти лет в нашей стране идет процесс оптимизации сети образовательных организаций. Так сеть муниципальных образовательных организаций, подведомственных муниципальному образованию городского округа «Усинск», за последние пять лет претерпела определенные изменения и сократилась с 40 образовательных организаций до 35.

Новый толчок этому процессу был дан Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»¹ и от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»², в которых одной из первоочередных задач была определена реорганизация неэффективных образовательных организаций. Однако при этом важно обеспечить права обучающихся на завершение обучения в других образовательных организациях.

«Оптимизация – это улучшение какого–либо процесса для достижения его максимальной эффективности»³. Целью оптимизации сети муниципальных образовательных организаций является повышение эффективной деятельности всех образовательных организаций муниципалитета в условиях меняющегося законодательства об образовании по использованию кадровых, материально–технических, финансовых и управленческих ресурсов на основе их целевого перераспределения и концентрации, а также, как следствие, улучшение качества образовательных услуг.

Однако для достижения поставленной цели необходимо соблюдать гражданское законодательство в части процедуры прекращения деятельности образовательных организаций, которое, со вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.05.2012. – № 19. – Ст. 2334.

² Там же.

³ Кузнецов С. А. Большой толковый словарь русского языка. – СПб. : НОРИНТ. – 2000. – С. 721.

Федерации»¹ (далее – Закон об образовании), содержит ряд новых требований к порядку и процедуре проведения этого процесса. В противном случае могут быть нарушены конституционные права граждан на образование и труд, что свидетельствует о своевременности и необходимости настоящего исследования.

Объектом исследования дипломной работы являются конституционные, гражданские, трудовые и образовательные правоотношения, возникающие в процессе прекращения деятельности муниципальных образовательных организаций.

Предметом исследования данной работы являются нормы гражданского и муниципального законодательства, регулирующие процедуру реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных организаций, конституционного, образовательного и трудового права, содержащие юридические гарантии прав и свобод граждан в период осуществления данного процесса, судебная практика, работы российских цивилистов, относящиеся к теме исследования.

Целью исследования является комплексное изучение общественных отношений, возникающих при прекращении деятельности муниципальных образовательных организаций, проблемы и особенности их правового регулирования в части предоставления правовых гарантий прав и свобод гражданам.

Достижение поставленной цели предполагается посредством решения следующих задач:

- 1) изучение основных понятий законодательства, связанного с прекращением деятельности муниципальных образовательных организаций;
- 2) рассмотрение особенностей прекращения деятельности муниципальных образовательных организаций с учетом общих требований гражданского законодательства, предусмотренного для реорганизации и ликвидации юридических лиц;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

3) исследование и анализ гарантийных норм действующего законодательства, направленных на защиту прав граждан, при прекращении деятельности муниципальной образовательной организации;

4) подготовка предложений по совершенствованию в законодательстве правовых норм, содержащих гарантийные механизмы при ликвидации и реорганизации муниципальных образовательных организаций.

Методологической основой исследования являются общенаучный диалектический метод и совокупность общенаучных и специальных методов познания, таких как формально–логический, системный, анализа, синтеза и других.

Основой для написания дипломной работы стали нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней, а также теоретические исследования правового регулирования прекращения юридических лиц.

Рассматривая вопрос о степени научной разработанности темы исследования, следует отметить, что наиболее изучена проблема прекращения деятельности юридических лиц в работах таких авторов как Е. В. Кафтайлова, Ж. А. Морозова, представившими вопросы гражданско–правового регулирования отношений, возникающих между различными юридическими лицами, находящимися в процессе реорганизации или ликвидации, В. Ф. Матвеев, А. И. Рожков и В. В. Спасская, осветившие в своих работах механизмы правового регулирования деятельности образовательных организаций.

Непосредственно вопросы, затрагивающие особенности прекращения деятельности образовательных организаций (до 1 января 2013 года – образовательных учреждений) и правовые гарантии для участников образовательных отношений нашли отражение в статьях Ж. П. Осипцовой и А. Вавилова, в статьях О. И. Селиверстовой «Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового

регулирующего»¹ и В. Ю. Матвеева «Изменения в правовом статусе общеобразовательной организации в условиях вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»² рассматривается роль нового закона в усилении гарантий обеспечения реализации академических прав обучающихся в процессе реорганизации и ликвидации образовательных организаций.

Тем не менее не маловажным является тот факт, что исследуемая проблема через призму нового законодательства в сфере образования изучена пока недостаточно в силу небольшого срока его правоприменения.

Практическая значимость результатов дипломного исследования заключается в том, что в нем изложены предложения по устранению пробелов и совершенствованию гарантийных норм законодательства, при прекращении деятельности муниципальных образовательных организаций. Что также подчеркивает прикладную направленность и научную новизну исследования.

Структура и объем дипломной работы определены содержанием темы, целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка. Во введении дается обоснование актуальности темы исследования, определяются цель и задачи, дается обзор нормативно–теоретической базы, послужившей основой для написания работы. Основная часть работы представлена главами, в которых последовательно решаются поставленные задачи, что позволяет достичь цели исследования. В заключении обобщены основные выводы, сделанные автором в ходе проведенной работы.

¹ Селиверстова О. И. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования. Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 8. – 2003. – С. 65.

² Матвеев В. Ю. Изменения в правовом статусе общеобразовательной организации в условиях вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Юрист ВУЗа. – 2013. – № 5. – С. 41.

1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1. Понятия реорганизации муниципальных образовательных организаций

Муниципальной образовательной организацией является некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых она создана, и учрежденная муниципальным образованием (муниципальным районом или городским округом), что следует из содержания ч. 18 ст. 2 и ч. 4, 6 ст. 22 Закона об образовании.

Согласно ч. 10 ст. 22 Закона об образовании прекращение деятельности муниципальной образовательной организации производится в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством об образовании.

Понятие реорганизации юридического лица законодателем прямо не определено, в связи с чем среди цивилистов встречается расхождение в его определении.

По мнению Е. В. Кафтайловой реорганизацией является процедура (совокупность юридических действий), опосредующая переход в порядке правопреемства прав и обязанностей от одного или нескольких юридических лиц (правопредшественников) к другому или другим юридическим лицам (правопреемникам), связанная с прекращением правопредшественников и (или) созданием правопреемников¹.

¹ Кафтайлова Е. В. Реорганизация юридических лиц (правовые основы): Научно–практическое пособие. – М. : Юрист. – 2010. – С. 90.

Также встречается следующее определения данного понятия: «реорганизация – это прекращение деятельности или изменение правового статуса юридического лица, влекущее за собой правопреемство».

Несмотря на отсутствие единого определения понятия «реорганизация юридического лица», выделяется главное условие реорганизации – наличие универсального правопреемства. Оно сопровождается переходом полного объема прав и обязанностей реорганизуемого юридического лица к существующим (при присоединении) или вновь возникающим (в остальных случаях) юридическим лицам.

По мнению А. И. Рожкова «реорганизация образовательной организации представляет собой прекращение или иное изменение ее правового статуса при условии сохранения полной правопреемственности, то есть перехода всех прав и обязанностей от реорганизуемой организации к возникающим в результате реорганизации образовательной организации или нескольким организациям»¹.

В зависимости от формы реорганизации юридического лица, в том числе муниципальной образовательной организации, важным вопросом является объем прав и обязанностей, переходящих к правопреемнику, который определяется в передаточном актом, утвержденным учредителями. Включение того или иного вида имущества в передаточный акт само по себе не порождает прав на это имущество, а является лишь доказательством того, какое имущество перешло к вновь созданному лицу.

Согласно п. 1 ст. 57 и ст. 58 Гражданского кодекса Российской Федерации² реорганизация юридического лица может быть осуществлена в следующих формах:

1) слияние – это объединение двух и более юридических лиц, в результате которого образуется новое юридическое лицо, а объединившиеся юридические лица прекращают свое существование;

¹ Рожков А.И. Правовые основы управления школы: Учебное пособие. – М. : АПКиППРО. – 2009. – С. 19.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.

2) присоединение – это прекращение существования одного или нескольких юридических лиц с полным правопреемством другого существующего юридического лица;

3) разделение – это прекращение существования юридического лица с полным правопреемством двух и более юридических лиц, которые создаются в результате разделения;

4) выделение – создание нового юридического лица или юридических лиц, являющихся частичными правопреемниками реорганизуемого юридического лица, без прекращения деятельности последнего;

5) преобразование – смена организационно–правовой формы юридического лица с ранее существовавшей на новую.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что реорганизация муниципальных образовательных организаций – это процедура прекращения его деятельности или изменение правового статуса, сопровождающееся универсальным правопреемством.

Из смысла п. 8 ч. 3 ст. 50 Гражданского кодекса и практики создания образовательных организаций следует, что некоммерческая организация чаще всего создается в форме учреждений, к которым относятся муниципальные учреждения.

При этом стоит отметить, что существуют изменения, не затрагивающие организационно–правую форму юридического лица. Например, из содержания п. 14 ст. 5 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174–ФЗ «Об автономных учреждениях»¹ следует, что изменение типа муниципального учреждения с бюджетного на автономное не рассматривается законом как реорганизация и сопровождается лишь внесением изменений в учредительные документы.

Также согласно положениям ч. 5 ст. 23 и ч. 2 ст. 25 Закона об образовании муниципальная образовательная организация имеет

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.11.2006. – № 45. – Ст. 4626.

организационно–правовую форму и тип, которые находят свое отражение в ее уставе, и в случае намерения учредителя сократить перечень видов реализуемых образовательных программ муниципальной общеобразовательной организации, убрав программу среднего общего образования из основных целей ее деятельности, и переименовать ее, то такие изменения не отвечают ни одному из вышеуказанных форм реорганизации. Подобные изменения законодателем не отнесены к реорганизации и, как следствие, порождают возможность для нарушения прав граждан на образование и труд.

1.2. Понятия ликвидации муниципальных образовательных организаций

Законодатель в ч. 1 ст. 61 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет понятие ликвидации юридического лица как способ его прекращения без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам. Она осуществляется путем принятия решения:

- 1) его учредителей (участников) или уполномоченного им органа, в том числе с достижением цели, ради которой оно создано;
- 2) суда в случае грубых нарушений закона при его создании и функционировании, если эти нарушения носят неустранимый характер, в том числе при осуществлении регламентированной деятельности без лицензии¹.

Отличительной чертой ликвидации как способа прекращения муниципальной образовательной организации является отсутствие универсального правопреемства.

По мнению Ж. П. Осиповой «ликвидация юридического лица представляет собой не одномоментный акт, а специальную достаточно

¹ Алексеев С. С. Гражданское право: Учебник: в 3 т. Т. 1. – М. : Проспект. – 2010. – С. 40.

длительную процедуру прекращения деятельности юридического лица, состоящую из ряда обязательных и последовательных действий»¹.

Процедура ликвидации предусмотрена ст. 63 Гражданского кодекса Российской Федерации. Суть ее состоит в выявлении имущества ликвидируемого лица и его кредиторов с целью удовлетворения их требований, что носит императивный характер и выступает гарантийным механизмом для соблюдения прав кредиторов.

По источнику инициативы ликвидация, как и реорганизация, может быть добровольной и принудительной.

Принудительная осуществляется по решению суда в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, о которых речь будет идти в следующей главе.

Добровольная ликвидация согласно п. 2 ст. 61 Гражданского кодекса Российской Федерации происходит во внесудебном порядке либо по истечении срока или цели функционирования юридического лица, либо в соответствии с решением его учредителей (участников) или другого органа, уполномоченного уставом. Однако в случае муниципальной образовательной организации согласно п. 4 ч. 1 ст. 9 Закона об образовании решение о ликвидации принимается только ее учредителем – органом местного самоуправления.

Так же законодателем предусмотрено в ст. 64.2. Гражданского кодекса Российской Федерации и в ст. 21.1. Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129–ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» прекращение недействующего юридического лица, но прямо не определено как ликвидация. В соответствии с указанными статьями оно возможно в случае не предоставления документов отчетности, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и не осуществления операций хотя бы по

¹ Осипцова Ж. П. Правовые вопросы, связанные с реорганизацией и ликвидацией образовательных учреждений // Нормативные документы образовательного учреждения. – 2009. – № 06. – С. 126.

одному банковскому счету в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения¹. Это позволяет регистрирующему органу по собственной инициативе исключить юридического лица из единого государственного реестра юридических лиц во внесудебном порядке, минуя процедуру его ликвидации и нося административный характер, предполагая полное отсутствие лиц, права и законные интересы которых могут быть при этом затронуты.

Из содержания данной нормы следует, что для реализации данного способа необходимо два обязательных условия, которые являются основанием для принятия регистрирующим органом соответствующего решения.

Для осуществления некоммерческой организацией образовательной деятельности необходимо получение лицензии в порядке, установленном Федеральным законом от 4 апреля 2011 г. № 99–ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»² с учетом особенностей ст. 91 Закона об образовании. Для ее получения согласно п. 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966³, предъявляются следующие требования к лицензиату:

1) наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам;

2) наличие материально–технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.08.2001. – № 33 (ч. 1). – Ст. 3431.

² Российская газета. – 06.05.2011. – № 97.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.11.2013. – № 44. – Ст. 5764.

государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, федеральными государственными требованиями и (или) образовательными стандартами;

3) наличие условий для охраны здоровья обучающихся в соответствии со ст. 37, 41 Закона об образовании;

4) наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со ст. 12 Закона об образовании;

5) наличие педагогических работников, заключивших с лицензиатом трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией, имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам, и соответствующих требованиям ст. 46 Закона об образовании, а также требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам;

6) наличие печатных и электронных образовательных и информационных ресурсов по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам, в соответствии со ст. 18 Закона об образовании;

7) наличие санитарно–эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности, в

соответствии с п. 2 ст. 40 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52–ФЗ «О санитарно–эпидемиологическом благополучии населения»¹;

8) наличие у образовательной организации безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации, с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях и (или) образовательных стандартах, в соответствии с ч. 6 ст. 28 Закона об образовании;

9) наличие у профессиональной образовательной организации, образовательной организации высшего образования, организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в соответствии со ст. 79 Закона об образовании;

10) наличие в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, научных работников в соответствии со ст. 50 Закона об образовании.

Для их выполнения необходимо вступление в гражданско–правовые отношения с контрагентами и исполнения взятых на себя обязательств в полном объеме. Это исключает уже один из элементов вышеуказанного способа прекращения его деятельности, а именно по банковским счетам будут осуществлены необходимые для этого операции при наличии финансового обеспечения для выполнения муниципального задания, предоставленного из соответствующего бюджета в виде субсидий.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.04.1999. – № 14. – Ст. 1650.

Таким образом, это исключает необходимость рассмотрения исключения юридического лица, прекратившего свою деятельность, из единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа, как способа прекращения деятельности образовательной организации, в том числе муниципальной.

Подводя итог, следует отметить, что прекращение деятельности муниципальных образовательных организаций осуществляется также как и всех юридических лиц, в судебном порядке и внесудебном – путем реорганизации и ликвидации.

2. ОСНОВАНИЯ, ПОРЯДОК И ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

2.1. Основания прекращения деятельности муниципальных образовательных организаций

Основаниями добровольного прекращения деятельности муниципальной образовательной организации является решение учредителя о ее ликвидации или реорганизации в определенной ее форме, вследствие чего данная организация исключается из единого государственного реестра юридических лиц.

Решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации принимается органом местного самоуправления при наличии положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения.

Органы местного самоуправления должны принять нормативные правовые акты, регламентирующие проведение оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки. Например, таковым является постановлением администрации муниципального образования городского округа «Усинск» 29 октября 2013 г. № 2219 «О создании комиссии по проведению оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальных образовательных организаций» на территории соответствующего муниципального образования, утверждающее ее состав и положение, регламентирующее порядок создания, работы и подготовки ею заключений¹.

Помимо данного положения ст. 22 Закона об образовании устанавливает особый порядок реорганизации и ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, –

¹ Усинская новь. – 02.11.2013. – № 535–538.

принятие решения о ее реорганизации или ликвидации не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Решение о ликвидации и реорганизации муниципального учреждения принимается администрацией муниципального образования городского округа «Усинск» в форме постановления в соответствии с порядком создания, реорганизации и ликвидации муниципальных казенных и бюджетных учреждений муниципального образования городского округа «Усинск», а также утверждения Уставов муниципальных казенных и бюджетных учреждений и внесения в них изменений, утвержденного постановлением администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 24 июня 2011 г. № 908¹.

Однако, что касается именно этого городского округа, то здесь следует обратить внимание на следующую ситуацию. В подп. 4.1. п. 4 указанного выше порядка указано, что решение о ликвидации муниципального учреждения принимается администрацией муниципального образования городского округа «Усинск» в форме постановления.

На сегодняшний день это положение противоречит п. 6 ч. 1 ст. 31 Устава муниципального образования городского округа «Усинск»², где определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий отнесено к компетенции Совета городского округа.

Также п. 4.3. данного порядка, в части представления пояснительной записки, содержащей обоснование целесообразности ликвидации учреждения, противоречит ч. 11 ст. 22 Закона об образовании, устанавливающей положительное заключение комиссии по оценке последствий решения о реорганизации и ликвидации муниципальной

¹ Об утверждении Порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных казенных и бюджетных учреждений муниципального образования городского округа «Усинск», а также утверждения Уставов муниципальных казенных и бюджетных учреждений и внесения в них изменений: постановление администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 24.06.2011 № 908: офиц. текст по состоянию на 16.11.2011 // URL.: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1312875>.

² Усинская новь. – 19.04.2014. – № 165–174.

образовательной организации в качестве основания принятия такого решения.

Таким образом, положения данного постановления не учитывают процессуальные особенности реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных организаций и требуется внесение в него изменений в соответствии с федеральным законодательством об образовании и Уставом муниципального образования городского округа «Усинск».

Согласно п. 3 ст. 61 Гражданского кодекса Российской Федерации основанием принудительной ликвидации юридических лиц является решение суда в следующих случаях:

1) признания государственной регистрации юридического лица недействительной, в том числе в связи с допущенными при его создании грубыми нарушениями закона, если эти нарушения носят неустранимый характер;

2) осуществления деятельности без лицензии или запрещенной законом, или с нарушением Конституции Российской Федерации либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов;

3) систематического осуществления деятельности, противоречащей ее уставным целям;

4) невозможности достижения целей, ради которых оно создано, в том числе если осуществление деятельности юридического лица становится невозможным или существенно затрудняется;

5) в иных случаях, предусмотренных законом.

В суд с иском о ликвидации муниципальной образовательной организации может обратиться государственный орган или орган местного самоуправления, которому право на предъявление такого требования предоставлено законом, например, это может быть налоговый орган, в части соблюдения требований законодательства о налогах и сборах, или прокурор в интересах неопределенного круга лиц.

2.2. Порядок и последствия реорганизации муниципальных образовательных организаций

Как уже упоминалось ранее, реорганизация муниципальных образовательных организаций, влекущая прекращение деятельности хотя бы одной из них, может быть осуществлена в таких формах, как слияние, присоединение и разделение. Выделение предполагает создание нового юридического лица или юридических лиц без прекращения деятельности реорганизуемого юридического лица, а преобразование – внесение соответствующих изменений в учредительные документы.

Реорганизация муниципальной образовательной организации начинается с проведения предварительной экспертной оценки последствий принятого такого решения уполномоченным органом местного самоуправления, что является обязательным в силу содержания п. 2 ст. 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹. Если отсутствует положительное заключение комиссии по оценке последствий реорганизации, то такое решение о признается недействительным с момента его вынесения.

Далее учредитель юридического лица принимает решение о ее реорганизации в виде соответствующего приказ (постановления, распоряжения). В случае реорганизации автономной образовательной организации стоит руководствоваться также положениями ст. 9, 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях», согласно которым вопрос о принятии решения о реорганизации может решаться лишь учредителем с учетом обязательного выяснения позиции наблюдательного совета, носящее рекомендательный характер.

В течение трех рабочих дней после даты принятия решения о его реорганизации руководитель образовательной организации сообщает в письменной форме в налоговый орган о начале процедуры реорганизации, в том числе о форме реорганизации. Таковой является форма № Р12003

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3802.

«Уведомление о начале процедуры реорганизации», утвержденная приказом Федеральной налоговой службы России от 25 января 2012 г. № ММВ–7–6/25@ «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств»¹.

На основании этого налоговый орган в срок не более трех рабочих дней вносит запись о том, что образовательная организация находится в процессе реорганизации, в единый государственный реестр юридических лиц.

Руководитель юридического лица дважды с периодичностью один раз в месяц помещает в журнале «Вестник государственной регистрации», в соответствии с п. 2 приказа Федеральной налоговой службы России от 16 июня 2006 г. № САЭ–3–09/355@ «Об обеспечении публикации и издания сведений о государственной регистрации юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации»², уведомление о реорганизации. Он же готовит передаточный акт.

Учредитель образовательной организации готовит устав образуемой в результате реорганизации образовательной организации.

В течение двух месяцев с момента принятия решения о реорганизации юридического лица его руководитель проводит необходимые организационно–штатные мероприятия, связанные с реорганизацией, в том числе уведомляет в соответствии со ст. 82, 182 Трудового кодекса Российской Федерации³:

1) работников о предстоящей реорганизации, предупредив персонально под роспись и не менее чем за два месяца до начала процедуры реорганизации;

2) орган первичной профсоюзной организации не менее чем за два месяца о проведении мероприятий по реорганизации.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 29.10.2012. – № 44.

² Там же.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1) – Ст. 3.

После завершения предыдущего этапа руководитель образовательной организации предоставляет в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации сведения о каждом работающем у него застрахованном лице (включая лиц, которые заключили договоры гражданско–правового характера, на вознаграждения по которым в соответствии с законодательством Российской Федерации о страховых взносах начисляются страховые взносы) в соответствии с подп. 1–8 п. 2 ст. 6 и п. 2 ст. 11 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27–ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»¹ и в соответствии с ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56–ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»²:

- 1) страховой номер индивидуального лицевого счета;
- 2) фамилия, имя, отчество, фамилия, которая была у застрахованного лица при рождении;
- 3) дата и место рождения,
- 4) пол;
- 5) адрес постоянного места жительства;
- 6) серия и номер паспорта или удостоверения личности, дата выдачи указанных документов, на основании которых в индивидуальный лицевой счет включены сведения, наименование выдавшего их органа;
- 7) гражданство;
- 8) дату приема на работу (для застрахованного лица, принятого на работу данным работодателем в течение отчетного периода) или дату заключения договора гражданско–правового характера, на вознаграждение по которому в соответствии с законодательством Российской Федерации начисляются страховые взносы;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.04.1996. – № 14. – Ст. 1401.

² Там же.

9) дату увольнения (для застрахованного лица, уволенного данным работодателем в течение отчетного периода) или дату прекращения договора гражданско–правового характера, на вознаграждение по которому в соответствии с законодательством Российской Федерации начисляются страховые взносы;

10) периоды деятельности, включаемые в стаж на соответствующих видах работ, определяемый особыми условиями труда, работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

11) сумму заработка (дохода), на который начислялись страховые взносы обязательного пенсионного страхования;

12) сумму начисленных страховых взносов обязательного пенсионного страхования;

13) другие сведения, необходимые для правильного назначения страховой пенсии и накопительной пенсии;

14) суммы пенсионных взносов, уплаченных за застрахованное лицо, являющееся субъектом системы досрочного негосударственного пенсионного обеспечения;

15) периоды трудовой деятельности, включаемые в профессиональный стаж застрахованного лица, являющегося субъектом системы досрочного негосударственного пенсионного обеспечения.

16) сведения об уплаченных страховых взносах в целом за всех работающих у него застрахованных лиц, если они еще не были предоставлены.

17) реестры застрахованных лиц, сформированные отдельно в отношении сумм дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию и в отношении сумм взносов работодателя, которые должны содержать информацию о:

а) общей сумме перечисляемых средств, включающая в себя сумму всех перечисляемых дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию (сумму всех уплачиваемых взносов работодателя);

- б) номере платежного поручения и дата его исполнения;
- в) страховом номере индивидуального лицевого счета каждого застрахованного лица;
- г) фамилии, имени и отчестве каждого застрахованного лица;
- д) сумме перечисляемых дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию каждого застрахованного лица (сумме взносов работодателя, уплачиваемых в пользу каждого застрахованного лица);
- е) период уплаты.

Передаточный акт и устав образуемой после реорганизации образовательной организации, утвержденные ее учредителем, вместе с заявлением о государственной регистрации и иными необходимыми документами передаются учредителем или иным уполномоченным лицом в налоговый орган по месту нахождения учреждения для государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Слияние муниципальных образовательных организаций предполагает их объединение, в результате которого образуется новое юридическое лицо, а объединившиеся – прекращают свое существование. В этом случае реорганизованным юридическое лицо считается с момента государственной регистрации юридического лица, созданного в результате реорганизации.

При присоединении – одна муниципальная организация присоединяется к другой. При этом моментом, с которого юридическое лицо считается реорганизованным, будет являться момент внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности того лица, которое было присоединено.

Слияние и присоединение автономных образовательных организаций также имеет свои особенности. Согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона «Об автономных учреждениях» автономное учреждение также может быть реорганизовано путем слияния и присоединения двух или нескольких

автономных учреждений только при условии, если они созданы на базе одного собственника.

Разделение муниципальной образовательной организации подразумевает прекращение ее существования и создание двух и более юридических лиц в результате, то есть с момента их государственной регистрации.

2.3. Порядок и последствия ликвидации муниципальных образовательных организаций

Как было упомянуто в предыдущей главе, ликвидация юридического лица возможна как в добровольном порядке, так и в принудительном.

При добровольной ликвидации муниципальной образовательной организации для правомерности данной процедуры необходимо учитывать требования ч. 11 ст. 22 Закона об образовании и ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» о проведении оценки последствий принимаемых решений и наличии положительного заключения комиссии по оценке последствий таких решений.

Отсутствие такой оценки означает, что решение о ликвидации муниципальной образовательной организации, как объекта социальной инфраструктуры для детей, является недействительным, то есть не порождающим правовых последствий, с момента его вынесения.

При ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении согласно ч. 12 ст. 22 Закона об образовании обязательным также является учет мнения жителей данного поселения.

Эти процедурные особенности играют роль гарантийных механизмов по реализации прав и свобод граждан. Более подробно на них остановимся в третьей главе работы.

При наличии положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения и при необходимости учета мнения граждан сельских поселений учредитель муниципальной образовательной организации принимает решение о ее ликвидации в форме соответствующего приказа (постановления, распоряжения). Также в нем же может быть утвержден состав ликвидационной комиссии, порядок и сроки ее работы, например, как в п. 3, 4 постановления администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 15 мая 2015 г. № 911 «О порядке ликвидации муниципального бюджетного образовательного учреждения для детей дошкольного и начального школьного возраста «Начальная школа – детский сад» д. Акись»¹.

После принятия данного решения руководитель образовательной организации в порядке п. 2 ст. 25 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации»² должен письменно уведомить о ликвидации организации органы службы занятости не позднее чем за два месяца до начала проведения соответствующих мероприятий, а если это может привести к массовому увольнению работников, то не позднее чем за три месяца.

После даты принятия решения о ликвидации в течение трех рабочих дней необходимо сообщить в письменной форме в налоговый орган по месту нахождения юридического лица о начале процедуры ликвидации, который затем вносит соответствующую запись о начале данной процедуры в единый государственный реестр юридических лиц согласно п. 1, 2 ст. 20 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В журнале «Вестник государственной регистрации» ликвидационной комиссией публикуется сообщение о ликвидации образовательной

¹ Усинская новь. – 21.05.2015. – № 247–252.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 22.04.1996. – № 17. – Ст. 1915.

организации и о порядке, сроке заявления требований ее кредиторами (не менее двух месяцев после публикации).

Необходимо также предоставить сведения о каждом работающем в ликвидируемой образовательной организации застрахованном лице в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, о чем упоминалось в предыдущем параграфе.

В письменной форме выявляются и уведомляются ликвидационной комиссией кредиторы и дебиторы данной образовательной организации о начале процедуры ее ликвидации, предпринимаются меры по выявлению кредиторов и взысканию дебиторской задолженности. Это способствует получению необходимых данных для составления промежуточного ликвидационного баланса.

Промежуточный ликвидационный баланс ликвидационной комиссией выносится на рассмотрение и утверждение учредителем. После этого ликвидационной комиссией выполняются требования кредиторов в порядке, установленном ст. 63 – 64.1. Гражданского кодекса Российской Федерации.

В случае недостаточности у ликвидируемой бюджетного учреждения денежных средств для удовлетворения требований кредиторов, последние вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника этого учреждения.

Исключением являются муниципальные автономные образовательные организации. Когда они ликвидируются, требования кредиторов распространяются на все их имущество, кроме закрепленного за ними учредителем или приобретенного за счет средств, выделенных из соответствующего бюджета целевых субсидий, недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. Согласно п. 4–5 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» в этом случае собственник автономного учреждения не несет ответственности по его обязательствам.

Ликвидационная комиссия согласно п. 1 ст. 21 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных

предпринимателей» предоставляет в налоговый орган следующие документы:

- 1) заявление о государственной регистрации по форме Р16001, утвержденной приказом Федеральной налоговой службы России от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25@, подписанное заявителем;
- 2) ликвидационный баланс, утвержденный учредителем;
- 3) оригинал платежного поручения, подтверждающего факт уплаты государственной пошлины;
- 4) документ, подтверждающий представление в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации сведений в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, если он не предоставлен, то необходимые сведения предоставляются в порядке межведомственного взаимодействия.

Ликвидационная комиссия передает в архив документы, подлежащие длительному хранению, уничтожает печати, штампы ликвидируемой организации.

Имущество образовательной организации, закрепленное за ним на праве оперативного управления и оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, передается ликвидационной комиссией ее учредителю – муниципальному образованию (городскому округу).

Муниципальная образовательная организация считается ликвидированной после выдачи свидетельства об исключении ее из единого государственного реестра юридических лиц.

Поскольку специальными нормами законодательства в сфере образования не предусмотрен особый порядок для принудительной ликвидации образовательной организации, следовательно он производится согласно нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О некоммерческих организациях», Федерального закона «Об автономных учреждениях», Федерального закона «О

государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Таким образом, при рассмотрении вопросов, связанных с прекращением деятельности муниципальных образовательных организаций, наряду с общими требованиями гражданского законодательства необходимо руководствоваться положениями, имеющими приоритет над общими нормами, регулирующими эти вопросы.

3. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ И ЛИКВИДАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ДЛЯ УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

3.1. Гарантии прав обучающихся муниципальных образовательных организаций при их ликвидации и реорганизации

В основе системы законодательства в сфере образования лежат общепризнанные принципы и нормы конституционного и международного права. Содержание конституционно–правового статуса образовательной организации вытекает из положений ч. 1 ст. 43 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что «каждый имеет право на образование»¹, частью 2 данной статьи гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, общего образования в государственных и муниципальных учреждениях.

Это значит, что закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы граждан должны быть подкреплены соответствующими государственными гарантиями. По мнению В. В. Спасской государственные гарантии призваны обеспечивать гражданам фактическое пользование конституционными правами и свободами, но при этом, направлять процесс реализации этих прав и свобод по пути, отвечающему интересам российского общества и государства².

Основной целью Закона об образовании является установление государственных гарантий и механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, а одной из его задач – обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование³.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

² Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. – 2–е изд. – М.: Поматур. – 2012. – С. 93.

³ Козырин А. Н. Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 8. – 2003. – С. 13.

При проведении ликвидации, в некоторых случаях как указывалось выше и реорганизации образовательной организации, происходит прекращение ее деятельности, что соответственно напрямую затрагивает академические права обучающихся. Так «по данным Счетной палаты Российской Федерации, с 2002 по 2007 гг. количество общеобразовательных учреждений сократилось на 6000: в сельской местности – на 5100, в городской местности – на 900. В сельской местности в основном ликвидируются или объединяются с другими образовательными учреждениями (реорганизуются) малокомплектные общеобразовательные школы»¹. В связи с чем гарантийные нормы и механизмы, имеющиеся в законодательстве, заслуживают самого пристального внимания.

Муниципальная образовательная организация является объектом социальной инфраструктуры, что следует из смысла абз. 7 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и п. 18 ст. 2, ч. 4, 6 ст. 22 Закона об образовании.

По тому согласно п. 2 ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в целях обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания обязательно наличие положительного заключения комиссии по оценке последствий решения органов местного самоуправления о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей. Это требование нашло отражение в содержании ч. 11 ст. 22 Закона об образовании.

Таким образом, это является одной из гарантий прав граждан при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации.

¹ Осипцова Ж. П. Правовые вопросы, связанные с реорганизацией и ликвидацией образовательных учреждений // Нормативные документы образовательного учреждения. – 2009. – № 06. – С. 115.

Например, в соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 3 Закона Республики Коми от 6 октября 2006 г. № 92–РЗ «Об образовании» к полномочиям Правительства Республики Коми отнесено установление порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Коми, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений¹.

Критерии, по которым формируется оценка последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации, нацеленные на обеспечение государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и создание условий для реализации права на образование, утверждены постановлением Правительства Республики Коми от 19 декабря 2013 г. № 508 «Об утверждении Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Коми, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций)»²:

1) предоставление гарантированной возможности получения качественных образовательных услуг в соответствии с установленными законодательством Российской Федерации требованиями и нормами;

2) наличие гарантий по завершению обучения обучающимися образовательной организации, предлагаемой к реорганизации или ликвидации;

3) территориальная доступность получения образовательных услуг, в том числе путем транспортного сопровождения и (или) проживания обучающихся в организациях с круглосуточным пребыванием;

¹ Республика. – 12.10.2006. – № 184.

² Там же.

4) наличие гарантий по обеспечению жизнедеятельности, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания.

С учетом оценки демографической ситуации можно провести с населением разъяснительную работу в части основания принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации и об ожидаемых результатах этой процедуры.

Рассмотрим на примере заключения комиссии по проведению оценки последствий принятия решения о ликвидации муниципального бюджетного образовательного учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста «Начальная школа – детский сад» д. Акись от 4 апреля 2014 г. как обеспечиваются гарантии граждан на образование на территории муниципального образования городского округа «Усинск». Положительное решение комиссии принято при условии предоставления гарантированной возможности получения качественного:

1) дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми в возрасте от 1,5 лет до 7 лет посредством открытия семейной дошкольной группы кратковременного пребывания в д. Акись, являющейся структурным подразделением муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад» с. Усть–Лыжа;

2) начального общего образования будет обеспечено посредством перевода учащихся ликвидируемого учреждения в муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Основная общеобразовательная школа» с. Усть–Лыжа, с организацией проживания в интернате с круглосуточным пребыванием детей¹.

¹ Заключение комиссии по проведению оценки последствий принятия решения о ликвидации муниципального бюджетного образовательного учреждения для детей дошкольного и начального школьного возраста «Начальная школа – детский сад» д. Акись от 04.04.2014 // URL.: http://city.usinsk.ru/wp-content/uploads/2013/11/zaklyuchenie_Akis.pdf.

Из вышеизложенного следует, что последствия прекращения деятельности муниципальных образовательных организаций оцениваются по совокупности критериев, установленных нормативно–правовым актом субъекта Российской Федерации.

Отсутствие экспертной оценки или ее отрицательный характер влечет за собой признание неправомерности решений органов местного самоуправления в случае ликвидации или реорганизации муниципальной образовательной организации, не зависимо от ее типа. Например, согласно апелляционному определению Омского областного суда от 2 апреля 2014 г. по делу № 33–1499/2014¹, рассматривая дело о законности распоряжений о прекращении права оперативного управления недвижимым и движимым имуществом, передаче данного имущества в иные образовательные учреждения, суд выявил отсутствие предварительной экспертной оценки принятого решения учредителем. В связи с чем, принятые решения признаны судом недействительными с момента вынесения. О. И. Селиверстова считает, что таким образом положения о проведении обязательной экспертной оценки позволяют «ограничить свободу принятия решения о реорганизации или ликвидации»² муниципальной образовательной организации ее учредителем.

Ряд положений Закона об образовании содержат гарантийные механизмы при прекращении деятельности образовательных организаций, так существенные изменения произошли в процедуре реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, о чем говорилось во второй главе исследования.

¹ Апелляционное определение Омского областного суда от 02.04.2014 по делу № 33–1499/2014. Обстоятельства: Исковые требования о признании действий должностных лиц, направленных на изъятие недвижимого и движимого имущества, сокращение численности работников, незаконными удовлетворены правомерно, так как не имеется данных о выполнении ответчиком предусмотренных поручений о сохранности рабочего коллектива // URL.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=869632;dst=0;ts=49EC4514DA190E4E1A75AA7512972318;rnd=0.4030466282274574> .

² Селиверстова О. И. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 8. – 2003. – С. 73.

Существенной особенностью, установленной ч. 12 ст. 22 Закона об образовании является указание на то, что принятие такого решения по муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения. Легального определения, раскрывающего понятие «учета мнения» не существует, обратимся к другим источникам. Г. М. Коджаспирова так определяет понятие коллективного мнения – это «разновидность общественного мнения, представляющая собой совокупное оценочное суждение, выражающее отношение коллектива (или его значительной части) к различным событиям и явлениям в жизни общества и данного коллектива»¹. Этимологическое значение слова учет – «исконное производное от учести, учту «сосчитать»². Следовательно можно сказать, что учет мнения жителей – эта процедура подсчета общественного мнения жителей сельского поселения, выражающего их отношение к вопросам реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в этом поселении.

Сравнивая эту норму с ранее действующей, В. Ю. Матвеев обращает внимание на то, что «Закон Российской Федерации «Об образовании» в части 5 статьи 34 говорит о том, что ликвидация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением. При этом в данном Законе Российской Федерации «Об образовании» ничего не говорится о необходимости получать согласие или учитывать мнение схода для реорганизации»³. Рассматриваемое положение усиливает гарантийный механизм посредством законодательного требования

¹ Коджаспирова Г. М. Педагогический словарь / Г. М. Коджаспирова, А. Ю. Коджаспиров. – М.: МарТ. – 2005. – С. 127.

² Шанский Н. М. Школьный этимологический словарь русского языка. Происхождение слов / Н. М. Шанский, Т. А. Боброва. – М.: Дрофа. – 2004. – С. 338.

³ Матвеев В. Ю. Изменения в правовом статусе общеобразовательной организации в условиях вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Юрист ВУЗа. – 2013. – № 5. – С. 43.

получать мнение жителей не только при ликвидации общеобразовательной организации, но и при принятии решения о ее реорганизации.

Кроме того данная норма расширяет возможности для учета мнения жителей данного сельского поселения, которое может осуществляться не только по результатам схода жителей населенного пункта, как это было прежде, но и в иных формах. Поскольку п. 4 ч. 1 ст. 9 Закона об образовании предусмотрено, что создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций отнесено к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования, то порядок и форму выявления учета мнения жителей сельских поселений по данному вопросу определяют органы местного самоуправления и регулируют муниципальными правовыми актами с соблюдением требований Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Учет мнения граждан сельских поселений может быть произведен посредством нескольких форм с соблюдением требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как отметил В. В. Пылин, это предоставляет гражданам достаточно широкий круг форм для осуществления местного самоуправления через муниципальные органы и их должностные лица². Что в свою очередь позволяет не оставлять без внимания мнение населения.

Так на территории городского округа «Усинск» выявление и учет мнения жителей по вопросу принятия решения о реорганизации или

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

² Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие. – СПб. : Изд-во Политехн. ун-та. – 2013. – С. 197.

ликвидации муниципальной общеобразовательной организации проводится в форме собрания граждан в соответствии с Порядком учета мнения жителей сельских населенных пунктов муниципального образования городского округа «Усинск» при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, утвержденный постановлением муниципального образования городского округа «Усинск» от 17 декабря 2013 г. № 2691¹.

Рассмотрим на примере собрания граждан выявления мнения жителей сельских поселений при ликвидации муниципальной образовательной организации. В соответствии с законодательством об организации местного самоуправления в Российской Федерации собрания граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Решение собрания, отражающее мнение жителей по вопросу принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, согласно п. 18 Порядка учета мнения жителей сельских населенных пунктов муниципального образования городского округа «Усинск», подлежит обязательному рассмотрению и учету Управлением образования администрации муниципального образования городского округа «Усинск» при подготовке обоснования целесообразности реорганизации или ликвидации общеобразовательной организации и Комиссией по проведению оценки последствий принятия данного решения.

Так принятию решения о ликвидации муниципального бюджетного образовательного учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста «Начальная школа – детский сад» д. Акись Советом муниципального образования городского округа «Усинск» предшествовало собрание жителей д. Акись. Согласно протоколу собрания, 75% жителей,

¹ Усинская новь. – 28.12.2013. – № 730–744.

принявших участие в собрании, согласились с решением о ликвидации при условии обеспечения права детей на образование, указанных выше.

Не соблюдение данного требования законодательства влечет за собой признание решения учредителя о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации не законным, так прокуратура Актанышского района Республики Татарстан не допустила реорганизации двух сельских школ без учета мнения местного населения. По итогам проверки установлено, что согласно протоколам общего собрания жителей населенных пунктов Адаево и Чалманаратово жители проголосовали против реорганизации общеобразовательных школ, в связи с чем прокуратура принесла протесты на постановления руководителя Исполнительного комитета Актанышского муниципального района¹.

Также, согласно апелляционному определению Верховного суда Республики Дагестан от 24 февраля 2015 г. по делу № 33–915/2015² на территории села Тлянуб по состоянию на 11 декабря 2014 г. имелось 4 несовершеннолетних лица, не получающих основное общее образование с 6 сентября 2014 г.: они и не отчислены из образовательной организации и не переведены в другое, по причине их территориальной удаленности. Это случилось следствием принятия постановления от 4 сентября 2014 г. № 104 «О реорганизации муниципального казенного образовательного учреждения «Тлянубская основная общеобразовательная школа», в результате которого необходимо было приостановить деятельность этой образовательной организации на неопределенный срок в связи с отсутствием обучающихся по

¹ Прокуратура Актанышского района не допустила реорганизации двух сельских школ без учета мнения местного населения / Прокуратура Актанышского района. 25.07.2014. // URL.: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-241506>.

² Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 24.02.2015 по делу № 33–915/2015. Требование: О признании незаконными действия органа местного самоуправления. Обстоятельства: Постановлением органа местного самоуправления была приостановлена на неопределенный срок деятельность общеобразовательного учреждения. При этом в муниципальном образовании имеются несовершеннолетние дети, неохваченные основным общим образованием, которые в силу удаленности от других образовательных учреждений не могут получить основное общее образование. Решение: Требование удовлетворено, поскольку действия органа местного самоуправления нарушают права детей на получение общедоступного основного общего образования в муниципальном учреждении. // URL.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=1142876;dst=0;ts=EBCB4BA8C944F87DC16CDOFA806F6808;rnd=0.10951722064055502>.

программе основного общего образования и переименовать ее в муниципального казенного образовательного учреждения «Глянубская начальная общеобразовательная школа». Судом апелляционной инстанции установлен и тот факт, что в нарушение требований федерального законодательства порядок реорганизации муниципального общеобразовательного учреждения, который бы определял ее условия и исключал возможность принятия администрацией муниципального образования единоличного и произвольного решения о реорганизации образовательного учреждения при котором последнее могло прекратить свою деятельность, местной администрацией соблюден не был и решение суда первой инстанции о незаконности обжалуемых прокурором постановлений как нарушающих права детей на получение общедоступного основного общего образования в муниципальном учреждении осталось без изменений.

О. И. Селиверстова в своей статье «Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования» подчеркивает, что таким образом «Законом об образовании в Российской Федерации усилен правовой статус образовательных организаций за счет предоставления гарантий обеспечения законности проведения процесса реорганизации или ликвидации образовательной организации»¹.

Кроме уже рассмотренных норм, гарантийные механизмы в отношении обучающихся на продолжение образования нашли закрепление в ч. 9 ст. 34 и ч. 2 ст. 40 Закона об образовании, где обязанностями учредителя образовательной организации являются:

1) обеспечение перевода совершеннолетних обучающихся с их согласия и несовершеннолетних обучающихся с согласия их родителей (законных представителей) в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам

¹ Селиверстова О. И. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 8. – 2003. – С. 73.

соответствующих уровня и направленности в случае прекращения деятельности муниципальной образовательной организации;

2) организация бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями.

Однако, как показывает практика, наличие гарантий не устраняет проблем с реализацией права на образование, что обусловлено несовершенством законодательства, которое, по мнению В. В. Спасской «во многом осложняет процесс правоприменения и создает почву для нарушения прав граждан, ведет к возникновению разнообразных юридических споров» в том числе при проведении реорганизации и ликвидации образовательных организаций¹.

Если ранее п. 5 ст. 34 Закона Российской Федерации «Об образовании» были установлены гарантии, как для муниципальных общеобразовательных, так и для дошкольных учреждений, расположенных в сельской местности. То сейчас ч. 12 ст. 22 Закон об образовании содержит гарантийную норму, распространяющуюся только на муниципальную общеобразовательную организацию, расположенную в сельском поселении. Из этого следует, что решение о реорганизации или ликвидации муниципальной дошкольной образовательной организации принимается в общем порядке, то есть без учета мнения жителей сельского поселения, по месту расположения этой организации. Таким образом, это влечет за собой нарушение конституционных норм, в части гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного образования.

Также согласно п. 5 ст. 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» правовой статус образовательных учреждений включал кроме типов еще и их виды. Тип и вид образовательного учреждения изменялся по решению учредителя, что являлось реорганизацией учреждения и

¹ Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. – 2-е изд. – М. : Поматур. – 2012. – С. 392.

соответственно должно было сопровождаться оценкой последствий принятия такого решения. В свою очередь ст. 23 Закона об образовании содержит указание только на типы образовательных организаций, видовое деление утратило силу с изменением законодательства, в результате создаются возможности для скрытой реорганизации образовательной организации без проведения процедур, предшествующих реорганизации образовательной организации, предусмотренных ч. 12, 13 ст. 22 Закона об образовании.

Рассмотрим на примере, так в связи с отсутствием в сельской общеобразовательной организации обучающихся по программе среднего общего образования учредитель планирует изменить наименование школы и перечень видов реализуемых образовательных программ, внося изменения в устав. Соответственно выпускникам основной школы впоследствии предстоит продолжать образование в соседней средней общеобразовательной школе с проживанием в пришкольном интернате. Эти изменения правового статуса образовательной организации согласно действующему законодательству не являются реорганизацией, так как не отвечают ни одному из видов реорганизации, не изменяется ее организационно–правовая форма и не изменяется ее тип, как и прежде, она остается общеобразовательной организацией¹.

Не смотря на имеющиеся гарантийные нормы и механизмы, в законодательстве имеются пробелы, создающие почву для нарушения учредителями муниципальных образовательных организаций прав граждан на образования в части общедоступности получения образовательных услуг.

Так из п. 2.1. постановления Конституционного суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5–П «По делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122–ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской

¹ Реализация Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // URL.: <http://xn—273—84d1f.xn—p1ai/obuchenie/moduli/dopolnitelnoe-obrazovanie/1-07>.

Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы»¹ следует, что «... Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО 14 декабря 1960 года) и статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах доступность образования определяют как равные для всех права и возможности его получения, что предполагает не только экономическую доступность (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую доступность, под которой названные акты понимают безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям. Применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства это означает, что каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения.».

Из этого следует, что муниципальные образования, руководствуясь требованием ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации, должны обеспечить всеми возможными средствами реализацию принципа общедоступности образования. Однако в большинстве случаев реорганизация образовательных организаций ведет к присоединению

¹ Российская газета. – 24.05.2006. – № 108.

начальных школ к более крупным – средним общеобразовательным, которые в основном территориально удалены от места жительства участников образовательного процесса. По тому они вынуждены добираться на занятия на школьном или общественном транспорте, проживать в интернатах. В результате перед родителями учеников появляется проблема их безопасности.

3.2. Гарантии прав работников муниципальной образовательной организации при прекращении ее деятельности

Прекращение деятельности муниципальной образовательной организации в процессе реорганизации или ликвидации необходимо рассматривать не только с позиции предоставления права на образование, но и с позиции обеспечения выполнения ими положений трудового законодательства как работодателями.

Педагогические работники и их представители (выборный орган первичной профсоюзной организации – профсоюзный комитет), и образовательные организации согласно п. 31 ст. 2 Закона об образовании являются участниками образовательных отношений. При этом педагогические работники и иные работники состоят с образовательной организацией в трудовых отношениях. В этой связи основные нормы и механизмы, гарантирующие право граждан на труд, в том числе и при прекращении деятельности образовательной организации, содержатся в трудовом законодательстве Российской Федерации.

До принятия решения учредителем о реорганизации или ликвидации муниципальной организации, как указывалось выше, комиссия проводит оценку последствий принятия такого решения. В соответствии с постановлением Правительства Республики Коми от 19 декабря 2013 г. № 508 «Об утверждении Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Коми, муниципальной образовательной

организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций)» одним из критериев, проведения оценки, влияющим на принятие положительного решения комиссии, является «минимизация возможных социальных рисков в отношении работников реорганизуемой или ликвидируемой образовательной организации»¹. Это условие ставит перед органом местного самоуправления задачу продумать и предложить меры по дальнейшему трудоустройству увольняемых работников, должны быть предложены все вакансии, имеющиеся у работодателя в данной местности. Так согласно подп. 5.2. п. 5 постановления администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 18 ноября 2013 г. № 2368 «О реорганизации муниципальных образовательных организаций путем присоединения муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 9» пгт Парма к муниципальному автономному дошкольному образовательному учреждению «Детский сад комбинированного вида № 16» г. Усинска» заведующему муниципального автономного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад комбинированного вида № 16» г. Усинска необходимо было предложить работникам муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 9» пгт Парма продолжить на основании ст. 75 Трудового кодекса Российской Федерации трудовые отношения с реорганизованным учреждением в установленные законодательством Российской Федерации сроки².

До внесения записи в единый государственный реестр юридических лиц образовательная организация, ликвидируемая или участвующая в реорганизации, продолжает вести уставную деятельность, начислять заработную плату работникам, несет права и обязанности по своим обязательствам. На основании решения учредителя руководитель ликвидируемой (реорганизуемой) организации издает приказ о проведении

¹ Республика. – 24.12.2013. – № 195.

² Усинская новь. – 19.11.2013. – № 556–564.

мероприятий в связи с ее ликвидацией (реорганизацией). Не менее чем за два месяца до увольнения в связи с ликвидацией организации работники предупреждаются работодателем персонально и под расписку об этом.

Расторжение трудового договора по инициативе работодателя осуществляется согласно п. 1 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации при ликвидации организации, в том числе и в период временной нетрудоспособности работника и в период пребывания в отпуске. Работник, находящийся в отпуске или на больничном, увольняется с предупреждением его об этом письменно за два месяца. Беременные женщины увольняются по основанию с обязательным их трудоустройством правопреемником (или ликвидационной комиссией), а если их нет – органом занятости.

Реорганизация юридического лица трудовым законодательством не предусмотрена как основание для расторжения трудовых договоров с работниками. Тем не менее при наличии объективных оснований работодатель может осуществить мероприятия, связанные с сокращением численности или штата работников. При этом, как правило, изменяется штатное расписание, в него могут вводиться новые структурные подразделения, должности, отдельные должности могут из него исключаться.

В случае реорганизации образовательной организации путем присоединения, ее учредителем может быть расторгнут трудовой договор с руководителем присоединяемой организации. Его деятельность прекращается с момента прекращения деятельности присоединяемой организации.

В соответствии со ст. 137 Трудового кодекса Российской Федерации при увольнении в связи ликвидацией организации с работника не могут быть удержаны денежные суммы за неотработанные дни отпуска, использованного авансом.

Гарантией работникам, увольняемым по причине ликвидации образовательной организации, согласно ст. 178 Трудового кодекса Российской Федерации является выплата выходного пособия в размере

среднего месячного заработка и сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия). При этом могут устанавливаться выходные пособия в большем размере, если такое предусмотрено трудовым либо коллективным договором.

По решению органа службы занятости населения в исключительных случаях при условии, если в месячный срок после увольнения работник обратился в этот орган и не был им трудоустроен, средний месячный заработок сохраняется за ним в течение четвертого, пятого и шестого месяцев со дня увольнения по решению.

Таким образом, правовые гарантии соблюдения прав и свобод работников муниципальной образовательной организации при прекращении ее деятельности достаточно полно нашли отражение в трудовом законодательстве, регламентирующем все необходимые для этого процедуры, что, в свою очередь, позволяет свести к минимуму возможность нарушения их прав.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе написания данной работы были достигнуты поставленные цели и задачи. Можно сделать следующие основные выводы по работе.

В ст. 57 – 64.2. Гражданского кодекса Российской Федерации закреплены основные положения процессов реорганизации и ликвидации юридических лиц, при этом общие их особенности для всех государственных и муниципальных образовательных организаций, установлены ч. 11 – 14 ст. 22 Закона об образовании.

Прекращение деятельности муниципальных образовательных организаций должно проходить в соответствии не только с упомянутых нормативных правовых актов, но и с положениями Трудового кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Процесс оптимизации образовательных организаций на фоне меняющегося законодательства порой ведет к затруднительной реализации на практике правовых норм, регулирующих данную процедуру, особенно в части соблюдения прав и свобод граждан. Ведь конституционное право каждого на образование, его общедоступность и бесплатность должно иметь приоритет на территории Российской Федерации.

При принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации в целях соблюдения прав и свобод граждан обязательным для учредителя является оценка последствий принятия подобных решений и учет мнения жителей сельского поселения в случае, определенных законом.

Тем не менее, в Законе об образовании не полностью урегулирована процедура прекращения деятельности образовательных организаций, что в результате может привести к неблагоприятным последствиям как для граждан, так и для учредителя.

В процессе исследования были выявлено, что учет мнения жителей сельского поселения предусмотрен законодателем только при принятии

решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, в отличие от ранее действовавшей гарантийной нормы в отношении как для общеобразовательного, так и для дошкольного образовательного учреждения.

Предлагается содержание ч. 12 ст. 22 Закона об образовании изложить в следующей редакции: «12. Принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения». Такие изменения позволят избежать созданную законодателем возможность нарушения конституционных прав и свобод граждан.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 23.05.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 06.04.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1) – Ст. 3.
4. О занятости населения в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032–1: офиц. текст по состоянию на 22.12.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 22.04.1996. – № 17. – Ст. 1915.
5. О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 № 7–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 02.05.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 145.
6. Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования: федеральный закон от 01.04.1996 № 27–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 01.12.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.04.1996. – № 14. – Ст. 1401.
7. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.1998 № 124–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 02.12.2013 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3802.

8. О санитарно–эпидемиологическом благополучии населения: федеральный закон от 30.03.1999 № 52–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 29.12.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.04.1999. – № 14. – Ст. 1650.

9. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федеральный закон от 08.08.2001 № 129–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 18.05.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.08.2001. – № 33 (ч. 1). – Ст. 3431.

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.03.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

11. Об автономных учреждениях: федеральный закон от 03.11.2006 № 174–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 04.11.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.11.2006. – № 45. – Ст. 4626.

12. О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений: федеральный закон от 30.04.2008 № 56–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 04.11.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.2008. – № 18. – Ст. 1943.

13. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 04.04.2011 № 99–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 31.12.2014 // Российская газета. – 06.05.2011. – № 97.

14. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 02.05.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

15. О лицензировании образовательной деятельности (вместе с Положением о лицензировании образовательной деятельности):

постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966: офиц. текст по состоянию на 27.11.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.11.2013. – № 44. – Ст. 5764.

16. Об обеспечении публикации и издания сведений о государственной регистрации юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации: приказ Федеральной налоговой службы России от 16.06.2006 № САЭ–3–09/355@: офиц. текст по состоянию на от 28.08.2013 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 10.07.2006. – № 28.

17. Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств: приказ Федеральной налоговой службы России от 25.01.2012 № ММВ–7–6/25@: офиц. текст по состоянию на 04.07.2012 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 29.10.2012. – № 44.

18. Об образовании: закон Республики Коми от 06.10.2006 № 92–РЗ: офиц. текст по состоянию на 26.09.2014 // Республика. – 12.10.2006. – № 184.

19. Об утверждении Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Коми, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций): постановление Правительства Республики Коми от 19.12.2013 № 508: офиц. текст по состоянию на 19.12.2013 // Республика. – 24.12.2013.– № 195.

20. Устав муниципального образования городского округа «Усинск» (принят Советом муниципального образования городского округа «Усинск» 10.04.2014) (Зарегистрировано в Управлении Минюста России по Республике

Коми 16.04.2014 № RU113040002014001) // Усинская новь. – 19.04.2014. – № 165–174.

21. О создании комиссии по проведению оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальных образовательных организаций: постановление администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 29.10.2013 № 2219: офиц. текст по состоянию на 29.10.2013 // Усинская новь. – 02.11.2013. – № 535–538.

22. О реорганизации муниципальных образовательных организаций путем присоединения муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 9» пгт Парма к муниципальному автономному дошкольному образовательному учреждению «Детский сад комбинированного вида № 16» г.Усинска: постановление администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 18.11.2013 № 2368: офиц. текст по состоянию на 18.11.2013 // Усинская новь. – 19.11.2013. – № 556–564.

23. Об утверждении Порядка учета мнения жителей сельских населенных пунктов муниципального образования городского округа «Усинск» при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации: постановление администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 17.12.2013 № 2691: офиц. текст по состоянию на 17.12.2013 // Усинская новь. – 28.12.2013. – № 730–744.

24. О порядке ликвидации муниципального бюджетного образовательного учреждения для детей дошкольного и начального школьного возраста «Начальная школа – детский сад» д. Акись: постановление администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 15.05.2015 № 911: офиц. текст по состоянию на 15.05.2015. // Усинская новь. – 21.05.2015. – № 247–252.

Нормативные правовые акты, утратившие силу

25. Об образовании: закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266–1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 150.

26. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.05.2012. – № 19. – Ст. 2334.

27. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.05.2012. – № 19. – Ст. 2336.

Судебная практика

28. По делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122–ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2006 № 5–П: офиц. текст по состоянию на 15.05.2006 // Российская газета. – 24.05.2006. – № 108.

Монографии и учебные пособия

29. *Алексеев С. С.* Гражданское право: Учебник: в 3 т. Т. 1 // С. С. Алексеев, И. З. Аюшеева, А. С. Васильев. – М. : Проспект. – 2010. – 285 с.

30. *Кафтайлова Е. В.* Реорганизация юридических лиц (правовые основы): Научно–практическое пособие // Е. В. Кафтайлова, О.Ю. Ручкин, Ю.В. Трунцевский. – М. : Юрист. – 2010. – 116 с.

31. *Пылин В. В.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие // В. В. Пылин. – СПб. : Изд–во Политехн. ун–та. – 2013. – 510 с.

32. *Рожков А. И.* Правовые основы управления школы: Учебное пособие // А.И. Рожков, В.Ф. Матвеев. – М. : АПКиППРО. – 2009. – 56 с.

33. *Спасская В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. – 2–е изд. // В. В. Спасская. – М. : Поматур. – 2012. – 606 с.

Научные статьи

34. *Козырин А. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 8. – 2003. – С. 7–25.

35. *Матвеев В. Ю.* Изменения в правовом статусе общеобразовательной организации в условиях вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / В. Ю. Матвеев // Юрист ВУЗа. – 2013. – № 5. – С. 41–47.

36. *Осипцова Ж. П.* Правовые вопросы, связанные с реорганизацией и ликвидацией образовательных учреждений / Ж. П. Осипцова // Нормативные документы образовательного учреждения. – 2009. – № 06. – С. 115–138.

37. *Селиверстова О. И.* Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: позитивные тенденции правового регулирования / О. И. Селиверстова // Ежегодник российского образовательного законодательства. – Т. 8. – 2003. – С. 65–76.

Словари

38. *Кузнецов С. А.* Большой толковый словарь русского языка // С.А. Кузнецов. – СПб. : НОРИНТ. – 2000. – 1536 с.
39. *Коджаспиров Г. М.* Педагогический словарь // Г. М. Коджаспирова, А. Ю. Коджаспиров. – М. : МарТ. – 2005. – 448 с.
40. *Шанский Н. М.* Школьный этимологический словарь русского языка. Происхождение слов // Н. М. Шанский, Т. А. Боброва. – М. : Дрофа. – 2004. – 400 с.

Электронные ресурсы

41. Об утверждении Порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных казенных и бюджетных учреждений муниципального образования городского округа «Усинск», а также утверждения Уставов муниципальных казенных и бюджетных учреждений и внесения в них изменений: постановление администрации муниципального образования городского округа «Усинск» от 24.06.2011 № 908: офиц. текст по состоянию на 16.11.2011 // URL.: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1312875> (дата обращения: 24.04.2015).
42. Апелляционное определение Омского областного суда от 02.04.2014 по делу № 33–1499/2014. Обстоятельства: Исковые требования о признании действий должностных лиц, направленных на изъятие недвижимого и движимого имущества, сокращение численности работников, незаконными удовлетворены правомерно, так как не имеется данных о выполнении ответчиком предусмотренных поручений о сохранности рабочего коллектива // URL.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=869632;dst=0;ts=49EC4514DA190E4E1A75AA7512972318;rnd=0.4030466282274574> (дата обращения: 17.05.2015).
43. Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 24.02.2015 по делу № 33–915/2015. Требование: О признании незаконными действия органа местного самоуправления. Обстоятельства:

Постановлением органа местного самоуправления была приостановлена на неопределенный срок деятельность общеобразовательного учреждения. При этом в муниципальном образовании имеются несовершеннолетние дети, неохваченные основным общим образованием, которые в силу удаленности от других образовательных учреждений не могут получить основное общее образование. Решение: Требование удовлетворено, поскольку действия органа местного самоуправления нарушают права детей на получение общедоступного основного общего образования в муниципальном учреждении // URL.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=1142876;dst=0;ts=EBCB4BA8C944F87DC16CD0FA806F6808;rnd=0.10951722064055502> (дата обращения: 19.05.2015).

44. Отчет о результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования муниципального образования городского округа «Усинск» за 2014 год // URL.: http://усинск-обр.рф/index.php?option=com_content&view=article&id=114 (дата обращения: 08.04.2015).

45. Заключение комиссии по проведению оценки последствий принятия решения о ликвидации муниципального бюджетного образовательного учреждения для детей дошкольного и начального школьного возраста «Начальная школа – детский сад» д. Акись от 04.04.2014 // URL.: http://city.usinsk.ru/wp-content/uploads/2013/11/zaklyuchenie_Akis.pdf (дата обращения: 22.04.2015).

46. Прокуратура Актанышского района не допустила реорганизации двух сельских школ без учета мнения местного населения / Прокуратура Актанышского района. 25.07.2014 // URL.: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-241506> (дата обращения: 02.05.2015).

47. Реализация Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // URL.: <http://xn--273--84d1f.xn-->

plai/obuchenie/moduli/dopolnitelnoe-obrazovanie/1-07 (дата обращения:
14.05.2015).

РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Правовые гарантии соблюдения прав и свобод граждан при прекращении деятельности муниципальных образовательных организаций

В данной выпускной квалифицированной (дипломной) работе рассматриваются особенности прекращения деятельности муниципальных образовательных организаций, а также проблемы и особенности их правового регулирования в части предоставления правовых гарантий прав и свобод гражданам. Раскрываются основные понятия законодательства при реорганизации или ликвидации муниципальных образовательных организаций и их процедурные особенности.

Анализ ранее действовавшего законодательства об образовании в части специфики процедуры прекращения деятельности образовательных организаций, в частности, оценка последствий принятия подобных решений и учет мнения жителей сельского поселения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Правовые гарантии, соблюдение прав и свобод, прекращение деятельности, реорганизация, ликвидация, образовательная организация, муниципальная образовательная организация.

Legal guarantees of observance of the rights and freedoms of citizens in case of the termination of activities of the municipal educational organizations

In this final qualification (diploma) work features of the termination of activities of the municipal educational organizations, and also problems and features of their legal regulation regarding provision of legal guarantees of the rights and freedoms to citizens are considered. Reveals the basic concepts of the legislation about the reorganization or liquidation of the municipal educational institutions and procedural characteristics.

The analysis of earlier existing legislation on education regarding specifics of procedure of the termination of activities of the educational organizations, in particular an assessment of consequences of adoption of similar decisions and accounting of opinion of residents of the rural settlement.

KEYWORDS:

Legal guarantees, observance of the rights and freedoms, the termination of activities, reorganization, liquidations, educational organizations, municipal educational organizations.