



**Правовая экспертиза
нормативных правовых и
локальных актов в сфере
образования**

Правовая экспертиза проектов правовых актов - исследование, направленное на определение соответствия проектов правовых актов общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники..."

Правовая экспертиза законопроекта проводится с целью:

Поиска и обоснования противоречий и ошибок в нормативно-правовом акте

Проверки соответствия положений договора нормам законодательства РФ

Разъяснения юридического смысла конкретных положений нормативно-правового акта

Экспертиза проекта нормативно-правового акта - это проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта.



Специфические черты правовой экспертизы нормативных правовых актов

1

- Особый предмет исследования – допустимость и правомерность принятия потенциального или действующего нормативного правового акта с учетом действующей системы источника права

2

- Определенный набор методов исследования (формально-юридический, системный, логический, сравнительно-правовой)

3

- Наличие специальных субъектов проведения экспертизы

4

- Особый характер экспертного заключения, содержащего результат проведенного анализа

Производство экспертизы установлено **Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313** «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

Правовую основу экспертизы составляют положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, постановление Правительства РФ от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации», приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87, утвердивший Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, «ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», утвержденный Приказом Росстандарта от 08.12.2016 № 2004-ст и др.

При этом рекомендуется принимать во внимание Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

«ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст) ;

«ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования», (утв. Приказом Ростехрегулирования от 12.03.2007 N 28-ст), При составлении таблиц допускается использовать шрифты меньших размеров.

Приказ Росстандарта от 14.05.2018 № 244-ст

**Объект ПЭ –
материальные
носители
информации,
имеющей
юридическое
значение**

**Предмет ПЭ –
информация о
различных сторонах,
свойствах и
признаках объекта,
его соответствие
Положениям
Конституции РФ,
действующему
законодательству**

**Субъект ПЭ – лицо,
обладающее
специальными
знаниями права**

Юридическая (правовая) экспертиза проводится специалистом в области права, обладающего необходимыми знаниями и должным уровнем компетентности. Специалист в области юриспруденции должен владеть всеми необходимыми понятиями своей предметной области, ориентироваться в последних редакциях нормативных актов, грамотно оперировать вспомогательными документальными базами данных для грамотного осуществления своей экспертной деятельности.

Правовую (юридическую) экспертизу в Минюсте России проводят:

территориальные органы Минюста России:

управления Минюста России по субъектам Российской Федерации;

управления Минюста России по федеральным округам;

Департамент законопроектной деятельности и регистрации ведомственных нормативных актов Минюста России.

К проведению экспертизы в установленном порядке могут быть привлечены другие подразделения центрального аппарата и учреждения Минюста России. В отдельных наиболее сложных случаях в установленном порядке либо по согласованию к проведению экспертизы могут привлекаться научные и иные организации

Срок проведения экспертизы **составляет 30 дней** с момента поступления правового акта в Минюст России или его территориальный орган. При необходимости этот срок может быть продлен, но не более чем на месяц.

Правовая экспертиза состоит из следующих этапов:

1. **Постановка задачи исследования** (формулируется список вопросов, фиксируется в экспертном заключении. Эксперт участвует в подготовке перечня вопросов для того, чтобы отсеять вопросы, находящиеся за пределами сферы его компетенции).

2. **Анализ правильности составления документа, предоставленного для исследования.** Формальная правильность составления документа важна для оценки, неверно сформулированные договоры, контракты, или иные бумаги могут быть признанными недействительными из-за допущенных авторами ошибок.

3. **Анализ соответствия исследуемого документа действующим законодательным актам.** Документы проверяются на наличие пунктов, прямо противоречащих действующему законодательству. В случае обнаружения положений, не соответствующих нормативным актам договор – недействительным.

4. **Составление экспертного заключения.** Экспертное заключение может быть предоставлено заказчику экспертизы устно – в виде особого мнения эксперта и некоторых рекомендаций по исправлению исследуемого документа. Также экспертное заключение составляется по запросу заказчика в письменном виде. В таком случае, оно содержит копии всех проанализированных документов, описание проделанных экспертом

Содержание правовой экспертизы

Оценка соответствия конституции РФ и актуальной системе российского законодательства

анализ предмета правового регулирования, при котором устанавливаются допустимость вмешательства в конкретную сферу общественных отношений посредством правового регулирования, а также границы такого вмешательства;

анализ реализации принципа разграничения предметов ведения;

исследование акта на предмет его соответствия Конституции РФ, которое предполагает выявление очевидного несоответствия конституционным принципам, явное противоречие нормам Конституции РФ;

рассмотрение акта с позиции единства и согласованности законодательства в целом

Оценка соответствия документа требованиям юридической техники

выявление ошибок технико-юридического характера посредством исследования документа с учетом правил юридической техники: познавательно-юридических, нормативно-структурных, логических, языковых, документально-технических, процедурных.

При правовой экспертизе документа проводится оценка:

формы акта, его целей и задач;
предмета правового регулирования;
компетенции органа, принявшего акт;
содержащихся в нем норм, на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и федерального законодательства
соответствия акта требованиям юридической техники (в том числе наличия необходимых реквизитов).



В ходе правовой экспертизы рекомендуется оценивать также соблюдение правил юридической техники, а именно: наличие набора реквизитов, правильность использования юридической терминологии и др.

Соответствующие правила формально не установлены на федеральном уровне, однако по сложившейся практике правовой акт, как правило, **имеет следующие элементы:**

форма принятия;

наименование органа, принявшего правовой акт (в целях определения компетенции данного органа);

название, в краткой форме отражающее предмет правового регулирования, которое должно соответствовать содержанию правового акта;

дата и место принятия и (или) подписания;

номер;

полное наименование должности лица, подписавшего правовой акт;

источник официального опубликования;

дата (срок) вступления в силу.

При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать:

употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;

имеют ли термины общепризнанное значение;

обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве.

Оценивая нормативные правовые акты на соответствие правилам юридической техники, возможно использование Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Письмо Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 N вН2-18/490).

Признаками несоответствия правового акта федеральному закону являются:

- отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами необходимы для издания правового акта;
- принятие правового акта во исполнение отмененного федерального закона;
- неправильный выбор федерального закона, примененного при принятии правового акта;
- принятие правового акта органом, в компетенцию которого это не входит, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу;
- нарушение порядка принятия правового акта;
- иные признаки.

В экспертном заключении отражаются следующие сведения:

реквизиты акта;

повод (поводы) рассмотрения акта (принятие нового акта, внесение в него изменений (дополнений), принятие нового федерального закона, поручение Минюста России или управления по федеральному округу, и другие);

предмет регулирования и его соответствие сфере ведения субъекта Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации или ведения Российской Федерации, установленной Конституцией РФ (с указанием конкретных статей и пунктов);

состояние нормативного регулирования в данной сфере (перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался акт), необходимость и достаточность акта для урегулирования общественных отношений;

оценка компетенции принявшего акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

соответствие содержания акта Конституции РФ и федеральным законам;
соответствие формы и текста акта правилам юридической техники.

Нормативная правовая основа образовательной организации - совокупность документов, регламентирующих деятельность образовательной организации.

Правовое обеспечение деятельности образовательной организации носит многоуровневый характер.

Систему законодательства Российской Федерации составляет большое количество разнообразных по содержанию, форме и юридической силе нормативных правовых актов.

Значимость и роль нормативного правового акта в системе законодательства определяется, прежде всего, его юридической силой.



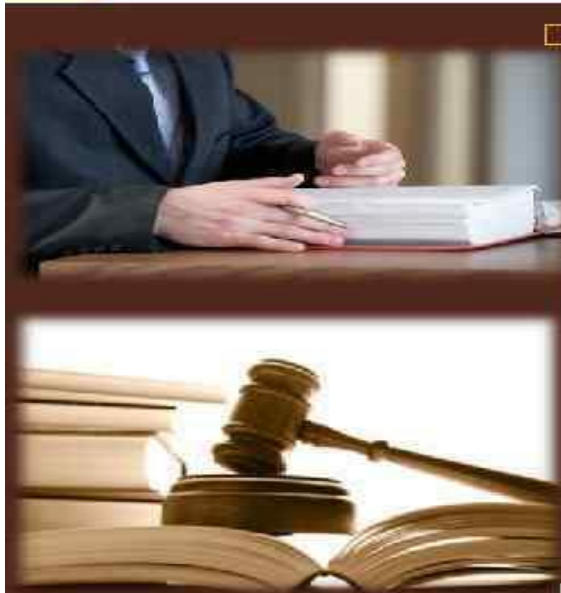
**Количество актов, содержащихся
в федеральном регистре
нормативных правовых актов
субъектов Российской Федерации
в электронном виде (всего)**

1417086

**Экспертных заключений
Минюста России по
результатам правовой
экспертизы**

6866

Нормативный правовой акт



□ НПА - изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом

Нормативно-правовые акты

Нормативно-правовой акт – это официальный документ, который создаётся компетентными государственными органами; содержит общеобязательные правовые нормы; охраняется и обеспечивается государством.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКОНЫ

Конституция РФ

Федеральные конституционные законы

Федеральные законы

Законы субъектов РФ

ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ

Указы и распоряжения
Президента РФ

Постановления
Правительства РФ

Нормативные акты
федеральных органов власти

Нормативные акты органов
власти субъектов РФ



Какие локальные нормативные акты принимает образовательная организация?

- ❑ В ч. 2. ст. 30. ФЗ перечислены локальные нормативные акты, принимаемые образовательной организацией по основным вопросам организации осуществления образовательной деятельности:
 - *Правила приёма обучающихся;*
 - *Режим занятий обучающихся;*
 - *Формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости;*
 - *Формы, периодичность и порядок промежуточной аттестации;*
 - *Порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся;*
 - *Порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся;*
 - **иные локальные нормативные акты, в пределах своей компетенции.**

- ❑ ч. 3 ст. 30. ФЗ содержит требование о том, что при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников ОО, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся.

Статья 30. Локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения

локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности

правила приема обучающихся

режим занятий обучающихся

формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся

порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся

порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся

Учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, работников

Локальный нормативный акт образовательного учреждения — это документ, принятый в установленном порядке компетентным органом управления (должностным лицом) образовательной организации и регулирующий трудовые, образовательные и иные отношения в рамках данной образовательной организации.

Не является локальным нормативным актом, если в нем (например, в правилах внутреннего трудового распорядка) просто повторяются нормы, которые уже закреплены в Трудовом кодексе РФ, такой документ по сути является информационным бюллетенем.

Например, **правила приёма обучающихся** является локальным нормативным актом, он обязателен для всех типов образовательных организаций.

Не допустимо в нем копировать министерские документы. В правилах приёма в конкретное образовательное учреждение нужно регулировать те моменты, которые не затронуты федеральным нормативным правовым актом (например, отношения по приёму на обучение по дополнительным образовательным программам или регламент предоставления документов: адресат, в какие часы, в какой кабинет и т. д.).

Локальные акты образовательной организации

Решение – локальный правовой акт, принимаемый общим собранием работников (обучающихся, их законных представителей) для реализации права на участие в управлении образовательной организацией.

Положение – локальный нормативный правовой акт, устанавливающий правовой статус органа управления образовательной организации, структурного подразделения или основные правила (порядок, процедуру) реализации образовательной организацией какого-либо из своих правомочий.

Локальные акты

Локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности:

- правила приема обучающихся;
- режим занятий обучающихся;
- формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся;
- порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся;
- порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями)

Данные локальные акты размещаются на сайте образовательной организации в сети «Интернет»

При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в ряде случаев представительных органов работников (при их наличии).

Локальные нормативные акты принимаются органами управления (общим собранием, ректором, советом и др.) в соответствии с уставом учреждения. Используют четыре варианта наделения локального акта юридической силой:



Общие требования к созданию документов

1. Документы могут создаваться на бумажном носителе и в электронной форме с соблюдением установленных правил оформления документов.

2. При создании документа на двух и более страницах вторую и последующие страницы нумеруют. Номера страниц проставляются посередине верхнего поля документа на расстоянии не менее 10 мм от верхнего края листа.

Допускается создание документов на лицевой и оборотной сторонах листа. При двустороннем создании документов ширина левого поля на лицевой стороне листа и правого поля на оборотной стороне листа должны быть равны.

3. Для создания документов необходимо использовать свободно распространяемые бесплатные шрифты. Для оформления документов рекомендуется использовать размеры шрифтов № 12, 13, 14. При составлении таблиц допускается использовать шрифты меньших размеров.

4. Абзацный отступ текста документа - 1,25 см. Заголовки разделов и подразделов печатаются с абзацным отступом или центрируются по ширине текста. Многострочные реквизиты печатаются через один межстрочный интервал, составные части реквизитов отделяются дополнительным интервалом. Текст документа печатается через 1 - 1,5 межстрочных интервала. Если документ готовится для издания с уменьшением масштаба, текст печатается через два интервала. Интервал между буквами в словах - обычный. Интервал между словами - один пробел.

5. Текст документа выравнивается по ширине листа (по границам левого и правого полей документа). Длина самой длинной строки реквизита при угловом расположении реквизитов не более 7,5 см. Длина самой длинной строки реквизита при продольном расположении реквизитов не более 12 см.

(справочное)

РАСПОЛОЖЕНИЕ РЕКВИЗИТОВ НА ТИТУЛЬНОМ ЛИСТЕ ДОКУМЕНТА

Наименование организации

Гриф согласования документа

Гриф утверждения документа

Наименование вида документа

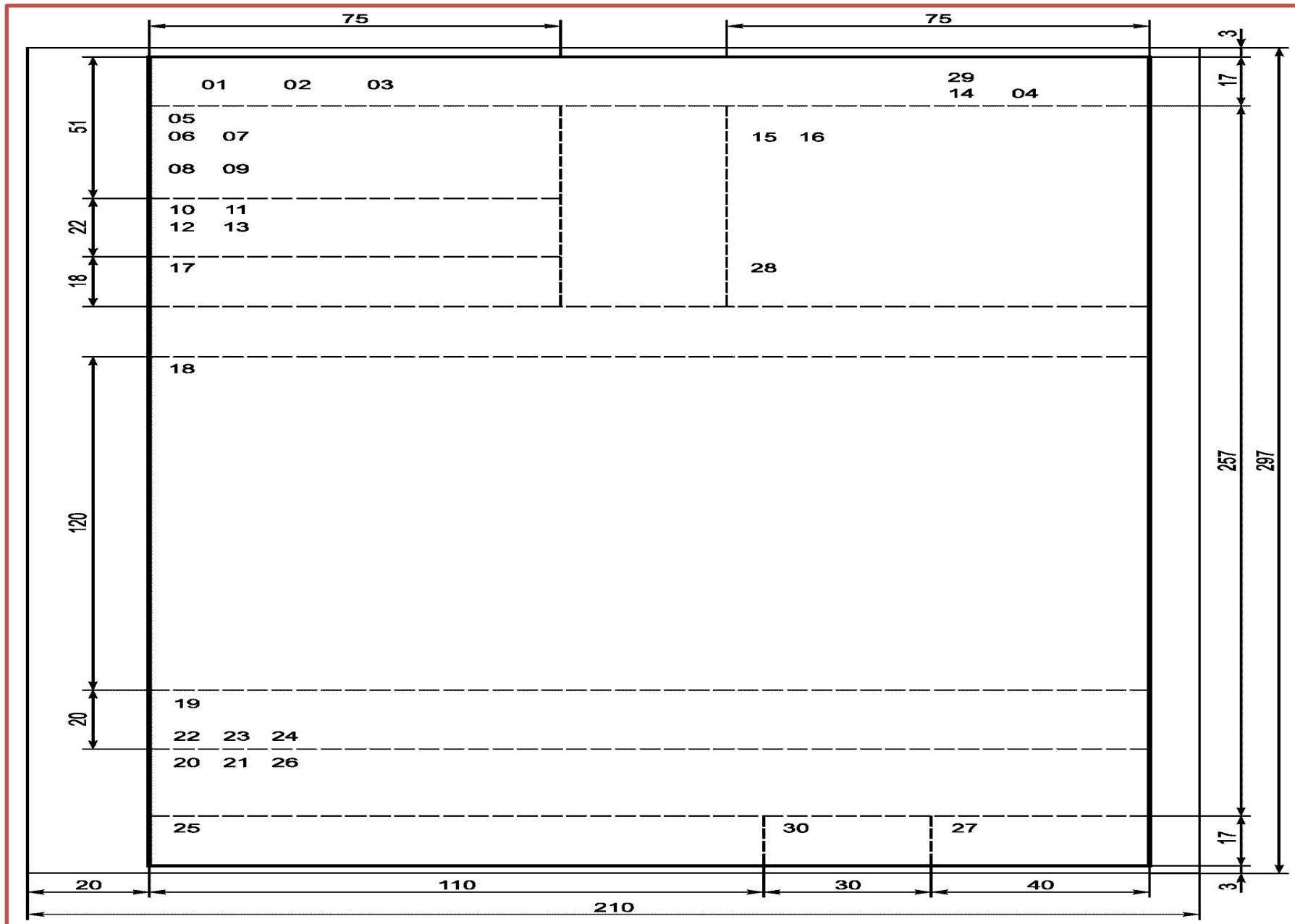
Заголовок к тексту

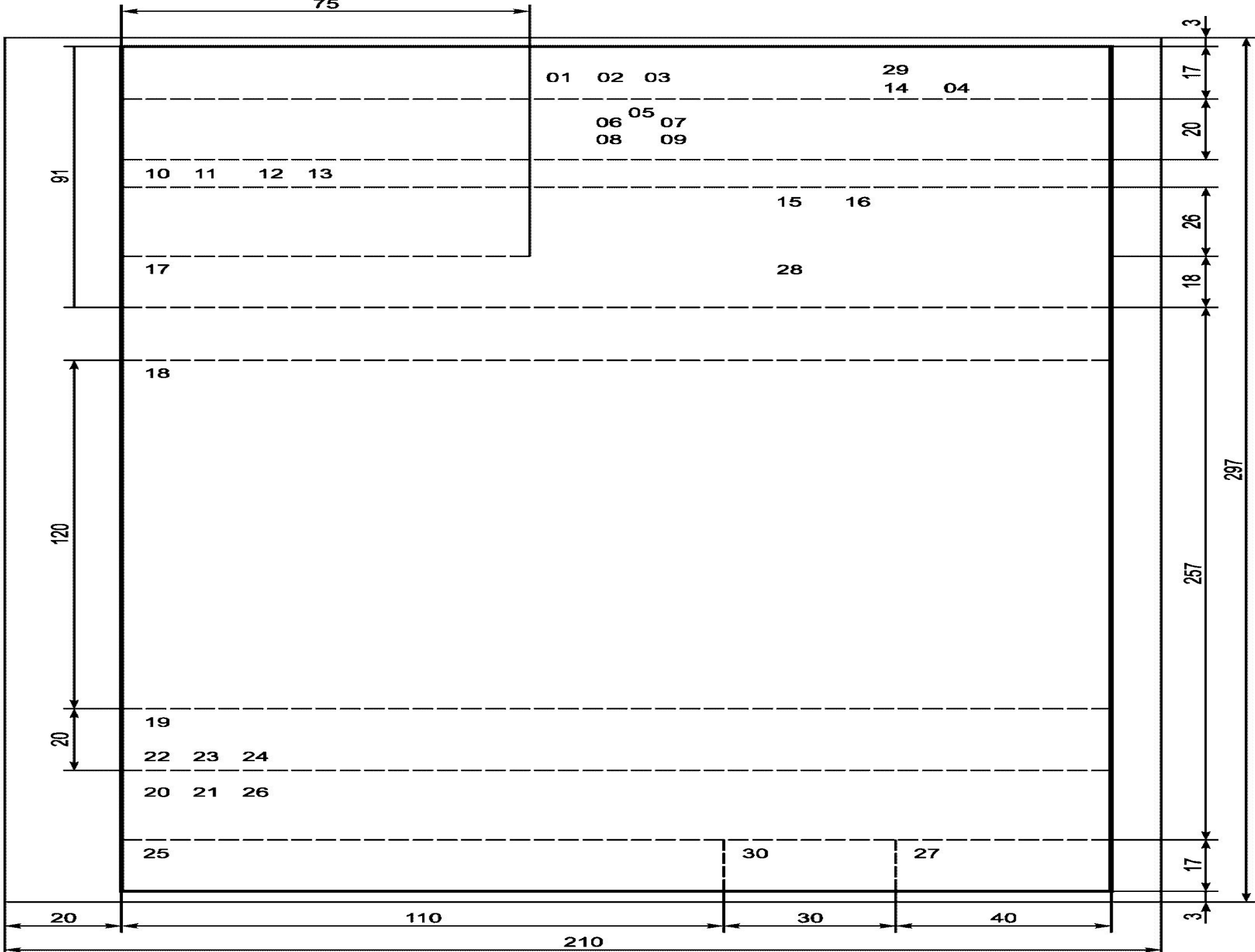
Гриф согласования документа

Место составления (издания) документа - год издания документа

Рисунок А.1 - Расположение реквизитов на титульном листе документа

СХЕМЫ РАСПОЛОЖЕНИЯ РЕКВИЗИТОВ ДОКУМЕНТОВ





Вопросы, которые ставятся перед специалистом в области правовой экспертизы

- Правильно ли составлен исследуемый документ?
- Каков риск признания исследуемого документа недействительным?
- Противоречит ли исследуемый документ действующему законодательству?
- Нарушает ли исследуемый документ конституционные права и свободы одного из контрагентов?
- Какие ошибки допущены при составлении исследуемого документа?
- Какие дополнительные документы надо подготовить для того, чтобы учесть интересы сторон?
- Какие пункты исследуемого документа подлежат изменению для того, чтобы документ был правильно составлен?
- Какие пункты следует добавить в исследуемый документ для соблюдения интересов сторон (или лица, инициировавшего экспертизу)?
- Какие пункты следует исключить из исследуемого документа?
- Каков юридический смысл данного пункта исследуемого

- Какие обязанности на самом деле ложатся на сторону, подписывающую договор, в результате выполнения данного пункта договора?
- Необходима ли дополнительная детализация каких-либо частей исследуемого документа?
- Однозначно ли толкование данного пункта исследуемого документа, как следует переформулировать пункт документа, чтобы ликвидировать юридическую неоднозначность его толкования?
- Содержит ли ошибки или неточности конкретный пункт (пункты) исследуемого документа?
- Является ли лицо, завизировавшее документ, уполномоченным для подписания подобных документов?
- Содержит ли исследуемый документ положения, ухудшающие положение одной из сторон по отношению к другой стороне?
- Может ли исследуемый документ в случае подписания повлечь за собой незапланированные расходы заказчика исследования (например, непредвиденные им налоговые отчисления)?

