**УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Министру

образования и науки

Астраханской области

В.А. Гутману

от 16.07.2015 №30/02-2975

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по результатам проведения правовой экспертизы**

от 16 июля 2015 года №1023

**на постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24 «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» (в редакции постановления министерства образования и науки Астраханской области от 18.06.2015 №34)**

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Астраханской области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 3 марта 2014 г. №26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело правовую экспертизу [постановления министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24](file:///C:\content\act\4d0becaa-9f3f-4d9e-85bf-7e815ab6ea27.doc) «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» (в редакции постановления министерства образования и науки Астраханской области от 18.06.2015 №34).

Поводом для проведения правовой экспертизы данного постановления стало внесение в него изменений.

Предметом правового регулирования рассматриваемого постановления министерства образования и науки Астраханской области являются общественные отношения, возникающие в связи с работой конфликтной комиссии Астраханской области для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования.

В соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы образования, науки находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации принимаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Частью 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации закреплено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Нормативное регулирование в данной сфере общественных отношений осуществляется:

[Конституцией Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html);

[Федеральным законом от 06.10.1999 №184-ФЗ](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 29.06.2015 №156-ФЗ);

[Федеральным законом от 29.12.2012 №273-ФЗ](file:///C:\content\act\4d9da04f-6def-4d7e-b43a-0fafd797fd54.html) «Об образовании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 29.06.2015 №160-ФЗ);

[Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25.12.2013 №1394](file:///C:\content\act\2cbc3f10-dabb-4949-a713-979f950efca8.html) «Об утверждении порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» (в редакции приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 16.01.2015 №10);

[Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 26.12.2013 №1400](file:///C:\content\act\edf3d3f3-87e8-4127-b733-32a3a7608e2b.html) «Об утверждении порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» (в редакции приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 16.01.2015 №9);

[Уставом Астраханской области от 09.04.2007 №21/2007-ОЗ](file:///C:\content\act\e066a51a-7827-48c0-9802-1a895b45a7da.doc) (в редакции Закона Астраханской области от 03.06.2015 №33/2015-ОЗ);

[Законом Астраханской области от 02.02.2005 №2/2005-ОЗ](file:///C:\content\act\d9b641af-c7d9-4ff1-8116-70aa6fd58ce6.doc) «О системе исполнительных органов государственной власти Астраханской области» (в редакции Закона Астраханской области от 25.09.2014 №54/2014-ОЗ);

[Законом Астраханской области от 14.10.2013 №51/2013-ОЗ](file:///C:\content\act\43f0b154-ca91-4d3a-a859-f4c917abb7f3.doc) «Об образовании в Астраханской области» (в редакции Закона Астраханской области от 03.06.2015 №38/2015-ОЗ);

[Постановлением Правительства Астраханской области от 16.03.2005 №17-П](file:///C:\content\act\ccca8779-3835-494b-a51c-e1d07c187d52.doc) «О министерстве образования и науки Астраханской области» (в редакции постановления Правительства Астраханской области от 08.06.2015 №263-П).

1. В соответствии с частью 2 статьи 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации.

На основании части 1 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Частью 4 статьи 4 данного Федерального закона установлено, что нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными настоящим Федеральным законом.

Итоговая аттестация, согласно части 1 статьи 59 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», представляет собой форму оценки степени и уровня освоения обучающимися образовательной программы.

В соответствии с частями 4, 5 вышеуказанной статьи итоговая аттестация, завершающая освоение имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ, является государственной итоговой аттестацией. Формы государственной итоговой аттестации, порядок проведения такой аттестации по соответствующим образовательным программам различного уровня и в любых формах (включая требования к использованию средств обучения и воспитания, средств связи при проведении государственной итоговой аттестации, требования, предъявляемые к лицам, привлекаемым к проведению государственной итоговой аттестации, порядок подачи и рассмотрения апелляций, изменения и (или) аннулирования результатов государственной итоговой аттестации) определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, если настоящим Федеральным законом не установлено иное.

На основании пункта 1 части 12 статьи 59 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования на территории Российской Федерации, осуществляется обеспечение проведения государственной итоговой аттестации.

Согласно Положению о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 №466, Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В соответствии с пунктами 13, 14 приказов Министерства образования и науки Российской Федерации от 25.12.2013 №1394 «Об утверждении порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования», от 26.12.2013 №1400 «Об утверждении порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования», соответственно, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, обеспечивают проведение государственной итоговой аттестации, в том числе создают государственные экзаменационные комиссии, предметные и конфликтные комиссии субъектов Российской Федерации и организуют их деятельность.

На основании абзаца третьего части 2 статьи 1 Закона Астраханской области от 02.02.2005 №2/2005-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Астраханской области» министерства Астраханской области составляют систему исполнительных органов государственной власти Астраханской области.

Полномочия исполнительных органов государственной власти Астраханской области устанавливаются в положениях об указанных органах. Положения об исполнительных органах государственной власти Астраханской области утверждаются постановлением Правительства Астраханской области (статья 7 Закона Астраханской области от 02.02.2005 №2/2005-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Астраханской области»).

Согласно пункту 1.1 раздела 1 Положения о министерстве образования и науки Астраханской области, утвержденного постановлением Правительства Астраханской области от 16.03.2005 №17-П, министерство образования и науки Астраханской области является исполнительным органом государственной власти Астраханской области, осуществляющим на территории Астраханской области управление в сфере образования, функции по обеспечению проведения единой государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Абзацем тринадцатым подпункта 2.1.4 пункта 2.1 раздела 2 указанного Положения закреплено, что министерство в области образования обеспечивает проведение государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования на территории Астраханской области.

Таким образом, на основании вышеизложенного в компетенцию министерства образования и науки Астраханской области входит решение вопросов организации деятельности конфликтных комиссий для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования.

2. В ходе проведения правовой экспертизы в постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24 «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» (в редакции постановления министерства образования и науки Астраханской области от 18.06.2015 №34) выявлены положения, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Согласно абзацу второму пункта 1.1 раздела 1 Положения о конфликтной комиссии Астраханской области для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, утвержденного рассматриваемым постановлением министерства образования и науки Астраханской области, (далее – Положение) Положение определяет полномочия, функции, порядок подачи, рассмотрения апелляций и организации работы конфликтной комиссии Астраханской области.

Между тем, как указано выше порядок подачи и рассмотрения апелляций определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, то есть Министерством образования и науки Российской Федерации (часть 5 статьи 59 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Статьями 6 и 8 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определены государственные полномочия в сфере образования, осуществляемые федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в статье 7 определен исчерпывающий перечень полномочий Российской Федерации в сфере образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Осуществление государственных полномочий федеральных органов государственной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным законодательством не предусмотрено.

Кроме того, рассматриваемым Положением изменяются условия подачи апелляции о нарушении установленного порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования, определенные Порядком проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 25.12.2013 №1394.

Так согласно пункту 70 указанного Порядка обучающиеся подают апелляцию о несогласии с выставленными баллами непосредственно в конфликтную комиссию или в образовательную организацию, в которой они были допущены в установленном порядке к государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования.

В свою очередь пунктом 6.2 раздела 6 Положения устанавливается порядок подачи апелляции о несогласии с выставленными баллами по образовательным программам основного общего образования, при котором отсутствует возможность подачи апелляции непосредственно в конфликтную комиссию.

На сновании вышеизложенного постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24 «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» принято с превышением предоставленных органу полномочий (пункт 13 статьи 6 Закона Астраханской области от 14.10.2013 №51/2013-ОЗ «Об образовании в Астраханской области», подпункт 2.1.4 пункта 2.1 раздела 2 Положения о министерстве образования и науки Астраханской области, утвержденного постановлением Правительства Астраханской области от 16.03.2005 №17-П).

В части определения порядка подачи, рассмотрения апелляций постановление противоречит части 5 статьи 76 Конституции Российской федерации, части 5 статьи 59 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В результате проведения правовой экспертизы данного постановления норм, создающих угрозу возникновения очагов межнациональной напряженности и терроризма, не выявлено.

3. По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, представленное постановление по вышеизложенным основаниям содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

4. Форма постановления министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24 «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» соответствует правилам юридической техники.

Однако к тексту акта имеются замечания юридико-технического характера. Рассматриваемое постановление имеет наименование «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования». Вместе с тем им также урегулированы вопросы, не относящиеся к организации деятельности конфликтной комиссии, а именно вопросы подачи и рассмотрения апелляций.

Согласно правилам юридической техники наименование нормативного правового акта отражает его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчетом, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать.

Постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24 «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» опубликовано в газете «Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области» от 24.04.2014 №18.

Постановление министерства образования и науки Астраханской области от 04.06.2014 №33 «О внесении изменения в постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24» опубликовано в газете «Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области» от 19.06.2014 №27.

Постановление министерства образования и науки Астраханской области от 24.03.2015 №14 «О внесении изменения в постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24» опубликовано в газете «Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области» от 02.04.2015 №12.

Постановление министерства образования и науки Астраханской области от 18.06.2015 №34 «О внесении изменения в постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24» опубликовано в газете «Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области» от 25.06.2015 №24.

Таким образом, по результатам проверки соблюдения правил юридической техники в части официального опубликования и вступления в силу рассматриваемого постановления установлено, что данный порядок соблюден.

На основании вышеизложенного предлагаем постановление министерства образования и науки Астраханской области от 21.04.2014 №24 «Об утверждении Положения о конфликтной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования» привести в соответствие с федеральным законодательством и устранить выявленный коррупциогенный фактор, путем внесения в него изменений, исключающих положения, затрагивающие вопросы подачи и рассмотрения апелляций.

О результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения и принятых мерах прошу сообщить в адрес Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Астраханской области.

Начальник

Е.Ю. Куникина