

## **Статья 97. Информационная открытость системы образования. Мониторинг в системе образования.**

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации, осуществляющие образовательную деятельность, обеспечивают открытость и доступность информации о системе образования. 2. Информация о системе образования включает в себя данные официального статистического учета, касающиеся системы образования, данные мониторинга системы образования и иные данные, получаемые при осуществлении своих функций федеральными государственными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также иными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования. 3. Мониторинг системы образования представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, в том числе в рамках оценки качества образования, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность. 4. Организация мониторинга системы образования осуществляется федеральными государственными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования. 5. Порядок осуществления мониторинга системы образования, а также перечень обязательной информации, подлежащей мониторингу, устанавливается Правительством Российской Федерации. 6. Анализ состояния и перспектив развития образования подлежит ежегодному опубликованию в виде итоговых (годовых) отчетов и размещению в сети "Интернет" на официальных сайтах федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования.

Комментарий к Ст. 97 закона «Об образовании в Российской Федерации»

Комментируемая статья является новацией образовательного законодательства, поскольку ранее образовательные законы лишь упоминали об информационной открытости и внутреннем мониторинге образовательных организаций. Информационная сфера - это одна из наиболее динамичных и быстро развивающихся сфер общественных отношений, нуждающихся в адекватном правовом регулировании. Важность этой сферы общественных отношений подтверждается и конституционными положениями. В части 4 статьи 29 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Согласно статье 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 24) также установлено, что каждому предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Таким образом, граждане, обращаясь за информацией о решениях органов публичной власти, реализуют свое конституционное право, а на органы

государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность предоставлять такую информацию. Бесплатная юридическая консультация по телефонам: 8 (499) 938-53-84 (Москва и МО) 8 (812) 467-95-33 (Санкт-Петербург и ЛО) 8 (800) 301-79-07 (Регионы РФ) Правовую основу отношений в информационной сфере составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, принимаемые на основании и в соответствии с ними указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Федеральный закон от 20 февраля 1995 года N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" (утратил силу), как и пришедший ему на смену Федеральный закон от 27.07.2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", в основном касаются технических вопросов информатизации и защиты информации. Принятие последнего из этих Федеральных законов позволило: 1) приблизить законодательство Российской Федерации к международной практике регулирования информационных отношений; 2) устранить пробелы в регулировании передачи информации как объекта гражданских прав; 3) унифицировать, как с понятийной, так и с содержательной точки зрения, принципы и правила регулирования информационных отношений; 4) заложить эффективную правовую основу создания и эксплуатации государственных и иных информационных систем; 5) законодательно закрепить принципы использования информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе при международном информационном обмене; 6) установить основные правила и перечень способов защиты публичных и гражданских прав на информацию, защиты самой информации путем принятия основных правовых, организационных и технических (программно-технических) мер по ее защите. Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" был принят в январе 2009 года, а вступил в силу с 1 января 2010 года. Действие этого Федерального закона распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может предоставляться в устной форме и в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа. В названном Федеральном законе предусмотрено 6 способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов: 1. Обнародование информации в СМИ. 2. Размещение информации в сети Интернет. 3. Размещение информации в помещениях органов власти и иных, отведенных для этих целей местах. 4. Ознакомление пользователей с информацией в помещениях органов власти. 5. Присутствие пользователей информацией на заседаниях органов власти. 6. Предоставление информации по запросу. При этом законодательно закреплена и возможность использования также и других способов, предусмотренных законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления - также муниципальными правовыми актами. Плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления взимается в случае ее предоставления по запросу, если объем запрашиваемой и полученной информации превышает определенный Правительством Российской Федерации объем информации, предоставляемой на бесплатной основе. Порядок взимания платы устанавливается Правительством Российской Федерации. Решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на

доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд. Если в результате неправомерного отказа в доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, либо несвоевременного ее предоставления, либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации пользователю информацией были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. В комментируемой статье закреплён состав информации о системе образования, которая включает в себя данные официального статистического учета, касающиеся системы образования, данные мониторинга системы образования и иные данные, получаемые при осуществлении своих функций федеральными государственными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также иными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования. Часть первая статьи 3 комментируемого Федерального Закона Об образовании в РФ устанавливает, что государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на таких принципах, как автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций. Специальная статья 29 комментируемого закона регулирует информационную открытость образовательной организации. В частности, установлено, что образовательные организации формируют открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию об их деятельности, и обеспечивают доступ к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети "Интернет". Проект постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и обновления информации об образовательной организации" опубликован на официальном сайте Минобрнауки России в сети "Интернет" 30 января 2013 года\*(167). В настоящее время в законодательстве заметна тенденция регламентации проведения тематических (функциональных) мониторинговых исследований в различных отраслях и сферах государственной деятельности, включая образование. Например, в целях реализации абзаца четвертого подпункта "а" пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. N 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки", пункта 3 поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 17.05.2012 г. N ДМ-П8-2804 Минобрнауки России провело комплекс мероприятий по мониторингу деятельности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и филиалов. Результаты мониторинга деятельности образовательных учреждений были представлены в отношении 502 государственных вузов и 930 филиалов вузов. Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года N 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы" в числе мер, направленных на обеспечение информационной безопасности детства, указано внедрение системы мониторинговых исследований по вопросам обеспечения безопасности образовательной среды образовательных учреждений, а также по вопросам научно-методического и нормативно-правового обеспечения соблюдения санитарно-гигиенических требований к использованию информационно-компьютерных средств в образовании детей. Согласно Постановлению Правительства Москвы от 22.02.2012 г. N 64-ПП "О внесении изменений в государственные программы города Москвы и об утверждении государственной программы "Открытое Правительство" на 2012-2016 гг." широкое использование инструментов объективного, независимого, прозрачного контроля качества образования в сочетании с расширением общественного участия в управлении даст возможность жителям города Москвы значительно улучшить работу системы образования. Это

позволит опираться в развитии системы образования не столько на административные меры, сколько на механизм саморегулирования. В комплексную систему оценки качества образования войдут не только независимые экзамены, но и самооценка государственного образовательного учреждения, мониторинговые исследования (в том числе исследования трудовых и образовательных траекторий выпускников), инструменты информационной прозрачности (сайты, публичные доклады). При этом возникает вопрос о соотношении этих видов мониторинга с мониторингом правоприменения. Поэтому, проводя мониторинг правоприменения, необходимо определиться с целесообразностью учета результатов таких тематических мониторинговых исследований или же использовать исключительно правовые показатели. В любом случае необходимо учитывать, что при проведении большинства фактических (функциональных) мониторинговых исследований собирается информация, которая может быть использована в ходе правового мониторинга\*(168). Далее нами будут рассмотрены два предусмотренных законодательством понятия: "мониторинг правоприменения в сфере образования" и "мониторинг системы образования". Эти понятия, несмотря на сходные наименования, имеют различное наполнение. Мониторинг правоприменения предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) ряда нормативных правовых актов. Согласно же комментируемой статье мониторинг системы образования представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность. В соответствии с пунктом 13 части 1 статьи 6 комментируемого Федерального закона к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относится обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на федеральном уровне. Аналогичным образом к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на уровне субъектов Российской Федерации (пункт 11 части 1 статьи 8 этого же Федерального закона). В пункте 4 части 2 статьи 89 комментируемого закона установлено, что управление системой образования включает в себя в том числе проведение мониторинга в системе образования. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что статья 9 комментируемого закона не относит к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования обеспечение осуществления мониторинга. Однако это не означает, что данные органы публичной власти не осуществляют полномочия по мониторингу системы образования. Это вытекает из содержания части 4 статьи 97 данного Федерального закона, согласно которой организация мониторинга системы образования осуществляется не только федеральными государственными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, но и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования. В соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 93 комментируемого закона основаниями для проведения внеплановых проверок организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в рамках федерального государственного надзора в сфере образования наряду с основаниями, предусмотренными Федеральным законом от 26.12.2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", являются выявление органами по контролю и надзору в сфере образования нарушения требований законодательства об образовании на основе данных мониторинга в системе образования, предусмотренного комментируемой статьей. Следует заметить, что в ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях были созданы специальные центры мониторинга образования.

Так, в Новосибирской области Постановлением Главы администрации Новосибирской области от 10.06.2002 г. N 527 в целях осуществления организационно-технологического обеспечения проведения единого государственного экзамена и мониторинга образования было создано областное государственное учреждение "Областной центр мониторинга образования". Затем в соответствии с Распоряжением Мэрии г. Новосибирска от 14.12.2004 г. N 7108-р в этом городе создано муниципальное учреждение "Городской центр мониторинга образования", которому в том числе поручено проведение планового (выборочного) мониторинга качества образования по заказу управления образования мэрии (мониторинг условий, процесса, результата деятельности образовательных учреждений). В юридической науке одной из основных задач исследований по эффективности права практически всегда являлась подготовка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства. Эта деятельность нуждалась в предварительном осмыслении подходов к оценке социальной эффективности тех правовых норм, которые предполагалось совершенствовать. Возникла необходимость в разработке основ методологии изучения эффективности правовых норм для проведения соответствующих исследований в различных отраслях права по единообразной методике. С этой целью используются юридические технологии. В юридической литературе под ними понимают систему научно-обоснованного комплекса приемов, методов, других правовых инструментов, а также процедур их использования, с помощью которых оптимально используются необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т.д.) с целью формирования эффективных юридических решений\*(169). Одной из современных юридических технологий является мониторинг правоприменения. Иногда в литературе и законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации используются сходные понятия: правовой мониторинг, мониторинг законодательства, мониторинг законодательства и правоприменительной практики и др. 20.05.2011 г. был издан Указ Президента РФ N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации". Этим Указом утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. В свою очередь, Правительство Российской Федерации утвердило методику осуществления мониторинга (постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 г. N 694 "Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации"). Эта методика устанавливает правила и определяет показатели осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Следует особо подчеркнуть, что несомненным достоинством методики является и ее универсальность, а следовательно, возможность ее применения ко всем отраслям, подотраслям и институтам законодательства, включая сферу образования. При этом вполне естественно, что для использования исключительно в целях мониторинга правоприменения в сфере образования методика может быть дополнена новыми положениями, что предусмотрено непосредственно и самой методикой. В соответствии с названным Указом Президента РФ мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены): законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации - в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека; нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов - в случаях, предусмотренных федеральными законами; нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов - в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации; нормативных правовых актов Российской Федерации - в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента

Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными документами, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства; нормативных правовых актов Российской Федерации - в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов; нормативных правовых актов Российской Федерации - в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы. Основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации. Мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга и согласно методике его осуществления. В настоящее время распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.08.2012 г. N 1396-р утвержден план мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год. Мониторинг правоприменения в сфере образования данным планом не предусмотрен. Однако следует учитывать, что при наличии соответствующего поручения Президента РФ или Правительства РФ мониторинг осуществляется без внесения изменений в утвержденный Правительством РФ план мониторинга. Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления также могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе. Кроме того, следует учитывать, что в соответствии с методикой мониторинга правоприменения проводятся текущий и оперативный виды мониторинга. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов, оперативный - в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. Мониторинг правоприменения включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения: Конституции Российской Федерации; федеральных конституционных законов; федеральных законов; законов Российской Федерации, основ законодательства Российской Федерации, постановлений Верховного Совета Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также постановлений и указов Президиума Верховного Совета Российской Федерации; указов Президента Российской Федерации; постановлений Правительства Российской Федерации; нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, издающих в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты. В Указе Президента Российской Федерации от 20.05.2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" закреплены общие полномочия для всех федеральных органов исполнительной власти. Данные органы исполнительной власти: представляют ежегодно в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проекту плана мониторинга и доклады о результатах мониторинга, осуществленного указанными органами; учитывают в пределах своей компетенции при подготовке предложений к проекту плана мониторинга предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; принимают в пределах своих полномочий меры по устранению выявленных в ходе мониторинга недостатков в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности; представляют ежегодно в Министерство юстиции Российской Федерации доклады о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году в соответствии с планом мониторинга. В свою очередь, был принят приказ Минобрнауки России от 28.08.2012 г. N 660 "Об организации в Министерстве образования и науки Российской Федерации проведения мониторинга правоприменения в установленной сфере деятельности". В соответствии с данным приказом структурные подразделения Минобрнауки: ежегодно до 1 января представляют в Правовой департамент предложения в план Министерства по проведению мониторинга правоприменения в установленной сфере деятельности; до 1 мая текущего года представляют в Правовой департамент предложения в проект плана мониторинга правоприменения, утверждаемый Правительством Российской Федерации на следующий год; раз в полгода до 10 января и до 10

июля соответственно представляют в Правовой департамент информацию о выполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, которые требуют принятия нормативных правовых актов, о ходе разработки необходимых проектов нормативных правовых актов, о реализованных решениях; сведения, комментарии, аналитические материалы, разъяснения, которые связаны с правоприменительной практикой; информацию о результатах проведения антикоррупционного мониторинга, включая сведения об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, заключения независимых экспертов по результатам проведения антикоррупционной экспертизы. Правовой департамент на основании представленных структурными подразделениями формирует план Минобрнауки ежегодно до 1 июня направляет в Минюст России предложения в проект плана Правительства Российской Федерации. Ключевым федеральным органом исполнителей власти в сфере мониторинга становится Министерство юстиции Российской Федерации. Именно оно ежегодно разрабатывает проект плана мониторинга, осуществляет координацию мониторинга, проводимого федеральными органами исполнительной власти, и его методическое обеспечение, подготавливает и вносит в Правительство Российской Федерации проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга, а также выполняет иные функции. Первый Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. был размещен на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также Минюста России в сети Интернет только в марте 2013 г. На официальном сайте Минюста России в сети Интернет ("Портал о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения - адрес в сети Интернет: [//minjust.ru/ru/portal\\_pravoprimereniya](http://minjust.ru/ru/portal_pravoprimereniya)) размещены различные методические материалы, включая Рекомендации по вопросам организации деятельности по мониторингу правоприменения, сбора информации и привлечения лиц и организаций к процессу мониторинга правоприменения. Там же можно ознакомиться и со специальным Обзором нормотворчества субъектов Российской Федерации в сфере образования за 2011 год. В этом Обзоре, в том числе, указаны типичные нарушения, выявляемые в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации в сфере образования. Президентом Российской Федерации по итогам рассмотрения доклада о результатах мониторинга могут быть даны поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в указанном докладе. Доклад о результатах мониторинга после рассмотрения его Президентом Российской Федерации подлежит опубликованию Министерством юстиции Российской Федерации в средствах массовой информации, а также размещению на официальных сайтах Президента, Правительства Российской Федерации и указанного Министерства в сети Интернет. Принятие вышеназванных Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2011 г. N 657 и постановления Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 г. N 694 дает качественно новый импульс дальнейшим научным и практическим разработкам в сфере мониторинга правоприменения. Особое значение здесь имеет деятельность субъектов Российской Федерации. В настоящее время в субъектах Российской Федерации идет активное внедрение мониторинга правоприменения в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. В ряде субъектов Федерации уже приняты законы, закрепляющие нормативные основы его проведения. Это республики Башкортостан, Татарстан, Хакасия; Краснодарский, Пермский края; Воронежская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Орловская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Еврейская автономная область. В отдельных субъектах Российской Федерации положения о мониторинге содержатся в законах о нормативных правовых актах. Необходимо также учитывать, что в значительном числе субъектов Российской Федерации деятельность по правовому мониторингу осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в форме доклада, посвященного состоянию законодательства в этих субъектах Федерации. Как уже отмечалось, на совершенствование правовой системы Российской Федерации и организации мониторинга в

субъектах Российской Федерации направлен Указ Президента РФ N 657 от 20.05.2011 г. "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации". В нем на федеральном уровне определены пределы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении мониторинга. В соответствии с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации органы государственной власти субъектов Федерации: представляют ежегодно в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проекту плана мониторинга и доклады о результатах мониторинга, осуществленного ими; учитывают в пределах своей компетенции при подготовке предложений к проекту плана мониторинга предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; учитывают при подготовке предложений к проекту плана мониторинга предложения соответствующих органов местного самоуправления; принимают в пределах своих полномочий меры по устранению выявленных в ходе мониторинга недостатков в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности; представляют ежегодно в Министерство юстиции Российской Федерации доклады о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году в соответствии с планом мониторинга. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимается значительное число нормативных правовых актов в сфере правового мониторинга. Так, постановлением Губернатора Ставропольского края от 05.08.2011 г. N 569 утверждено Положение о мониторинге законодательства Ставропольского края. В свою очередь, приказом министерства образования Ставропольского края от 22.11.2011 г. N 1086-пр утвержден Порядок проведения мониторинга правоприменения в отношении законов Ставропольского края и нормативных правовых актов Ставропольского края в сфере образования. Этот Порядок определяет механизм осуществления в министерстве образования Ставропольского края мониторинга законодательства Ставропольского края в отношении законов, нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Ставропольского края в сфере образования. Мониторинг законодательства края предусматривает деятельность указанного министерства в пределах своих полномочий по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или признания утратившими силу (отмены) законов Ставропольского края, нормативных правовых актов Губернатора Ставропольского края и Правительства Ставропольского края в установленных целях. Также можно отметить приказ Минобразования Пензенской области от 14.09.2009 г. N 440/01-07 "Об утверждении Положения о мониторинге изменений нормативных правовых актов Российской Федерации и Пензенской области и приведении в соответствие с действующим законодательством нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Пензенской области, приказов Министерства образования Пензенской области". Значительную роль в осуществлении мониторинга правоприменения в сфере образования играет судебная практика. Не случайно, что в федеральных нормативных правовых актах, посвященных мониторингу правоприменения, одной из основных целей осуществления мониторинга названо выполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Мониторинг правоприменения осуществляется судами путем анализа и обобщения судебной практики. Такая работа проводится на различных уровнях судебной системы, но наиболее значимыми являются результаты обобщения, проводимые высшими судами Российской Федерации. В Указе Президента Российской Федерации N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации рекомендовано учитывать результаты мониторинга при даче разъяснений по вопросам судебной практики. Исходя из природы судебных решений, которые по своей сути являются продуктом применения судами правовых актов при разрешении конфликтных ситуаций, данные решения одновременно выступают средством мониторинга этих актов. Судебные решения выявляют такие недостатки, как содержащиеся в законе отдельные нормы, позволяющие их двоякое толкование, наличие



коллизий, противоречия между правовыми актами различных уровней, несоответствие правовых норм реальным потребностям жизни и т.д.\*(170). Судебная защита прав граждан, в том числе на образование, обеспечивается и конституционным правосудием. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 г. N 694 при осуществлении мониторинга правоприменения по вопросам выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека обобщается, анализируется и оценивается практика выполнения постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел большое количество дел, имеющих принципиальное значение для развития конституционных положений об образовании. Так, с 1993 по 2012 год было принято более семидесяти постановлений и определений, касающихся разграничения полномочий в сфере образования между уровнями публичной власти; реализации прав в сфере образования в зависимости от организационно-правовой формы образовательного учреждения; предоставления льгот в сфере образования для отдельных категорий граждан; льгот и гарантий для граждан, получающих второе высшее образование; установления ограничений по возрасту на занятие должностей в образовательных учреждениях; закрепления пенсионных прав граждан в сфере образования. При этом среди решений Конституционного Суда в сфере образования следует отметить весьма невысокий процент постановлений. Следует также отметить, что в субъектах Российской Федерации, где созданы собственные конституционные или уставные суды, при осуществлении мониторинга правоприменения в сфере образования должны учитываться и решения этих судов. Значительная часть дел рассматривалась Конституционным Судом Российской Федерации после того, как заявителями были исчерпаны возможности их решения в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Некоторые дела были инициированы самими судами, которые усмотрели неопределенность в соответствии Конституции Российской Федерации рассматриваемых ими положений федеральных законов. В ряде своих постановлений и определений Конституционный Суд Российской Федерации специально указал, что дела граждан, в отношении которых применены содержащиеся в оспариваемых положениях федеральных законов и иных актов нормы, признанные этими решениями не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в судах общей юрисдикции в установленном порядке\*(171). Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. N 694 в числе источников информации, используемой для осуществления мониторинга правоприменения, в первую очередь называет практику судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Данными судами (в том числе Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации) также принято значительное число решений в сфере образования. Например, в отношении законодательства субъектов Российской Федерации в сфере образования можно назвать следующие определения Верховного Суда Российской Федерации последних лет: от 17 ноября 2010 года об оставлении без изменения решения Кировского областного суда от 30 августа 2010 года; от 31 августа 2011 года об оставлении без изменения решения Ставропольского краевого суда от 16 июня 2011 года; от 6 февраля 2013 года об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Хакасия от 26 ноября 2012 года. И если практика системы арбитражных судов Российской Федерации касается в основном вопросов налогообложения и предпринимательской правоспособности образовательных учреждений; создания и функционирования образовательных учреждений; реорганизации и ликвидации образовательных учреждений, их компетенции и ответственности; аренды и иных имущественных вопросов данных учреждений, то деятельность судов общей юрисдикции направлена также на защиту прав граждан в сфере образования, защиту социальных и иных гарантий работников образования и др. Для достижения высокого уровня гласности и прозрачности правосудия, повышения качества судебной деятельности, укрепления связи судов Российской Федерации с населением был принят Федеральный закон от 22.12.2008 г. N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации". В данном Федеральном законе в целях достижения информационной открытости правосудия закреплено следующее: раскрыты сведения о судебной системе и судах, а также

основные сведения о судьях, ответственных работниках аппарата судов; обеспечена доступность информации о времени и порядке работы судов, о движении дел и заявлений в суде, включая информацию о времени и месте их рассмотрения, отложении и приостановлении; установлены гарантии доступности вынесенных судебных актов (приговоров, решений и т.д.). Таким образом, Федеральный закон от 22.12.2008 г. N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" имеет большое значение при осуществлении мониторинга решений судов в сфере образования. Размещение в сети Интернет текстов судебных актов позволяет оперативно осуществлять поиск необходимой для мониторинга судебной информации. Так, на сайте Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Правосудие" (адрес в сети Интернет: [www.sudrf.ru](http://www.sudrf.ru)) можно ознакомиться с судебными актами федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей. Это позволяет отслеживать активность субъектов образования в области правоприменения для защиты своих интересов, а также проводить анализ наиболее часто возникающих поводов для передачи решения спорных вопросов в судебные органы. Следует особо подчеркнуть, что порядок осуществления мониторинга системы образования, а также перечень обязательной информации, подлежащей мониторингу, должны быть установлены Правительством Российской Федерации. К настоящему времени такой порядок и перечень Правительством Российской Федерации не установлен (по состоянию на апрель 2013 года). В Приказе Министерства образования и науки Российской Федерации от 24.01.2013 г. N 42 "Об утверждении плана Министерства образования и науки Российской Федерации по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от 29.12.2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" указан соответствующий пункт 20 "Установление порядка осуществления мониторинга системы образования, а также перечня обязательной информации, подлежащей мониторингу (часть 5 статьи 97 Закона об образовании)". Ответственными за подготовку проекта постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка осуществления мониторинга системы образования и перечня обязательной информации, подлежащей мониторингу в системе образования" назначены ряд департаментов Министерства образования и науки Российской Федерации: Департамент стратегии, анализа и прогноза, Департамент государственной политики в сфере высшего образования, Департамент государственной политики в сфере подготовки рабочих кадров и ДПО, Департамент государственной политики в сфере общего образования, Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей, Департамент дополнительного образования детей, воспитания и молодежной политики; Департамент подготовки и аттестации научных и научно-педагогических работников, а также Рособрнадзор. Предусмотрены следующие сроки подготовки проекта постановления Правительства Российской Федерации: 1) размещение информации на официальном сайте для общественного обсуждения - 22 февраля 2013 г.; 2) направление в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти - 14 марта 2013 г.; внесение в Правительство Российской Федерации - 24 мая 2013 г. Однако как минимум два из этих сроков уже не соблюдены. Вместо направления в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти разработанного проекта постановления Правительства 14 марта 2013 г. был издан только Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 марта 2013 г. N 183 "О рабочей группе по обеспечению подготовки проекта постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка осуществления мониторинга системы образования и перечня обязательной информации, подлежащей мониторингу в системе образования". Согласно данному Приказу в целях исполнения плана Министерства образования и науки Российской Федерации по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона N 273-ФЗ, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 24.01.2013 г. N 42, с изменениями, внесенными приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 21.02.2013 г. N 104, создана рабочая группа по обеспечению подготовки проекта постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка осуществления мониторинга системы образования и перечня обязательной информации, подлежащей мониторингу в системе образования" и утвержден ее персональный состав. Этой рабочей группе

поручено обеспечить подготовку проекта постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка осуществления мониторинга системы образования и перечня обязательной информации, подлежащей мониторингу в системе образования". В состав рабочей группе вошли представители Общественной палаты Российской Федерации, Департамента стратегии, анализа и прогноза Министерства образования и науки Российской Федерации, органов образования ряда субъектов Российской Федерации, Ассоциации федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета, Союза директоров средних специальных учебных заведений России, Ассоциации негосударственных вузов России, Российского Союза ректоров, ряда образовательных учреждений и других учреждений и организаций. После принятия соответствующего нормативного правового акта Правительства Российской Федерации необходимо будет изменить и законодательство субъектов Российской Федерации, и муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы мониторинга системы образования. Как известно, сеть "Интернет" появилась в 60-х годах XX века. Начав свое развитие с компьютерной сети, объединявшей ряд университетов и компаний, выполняющих заказы Министерства обороны США, эта сеть стала привлекательной и для решения чисто гражданских задач. Это постепенно привело к разделению сети на гражданскую и военную части. Частная инициатива превращала Интернет в глобальную компьютерную сеть, включающую в себя множество локальных сетей во всем мире. С прекращением финансирования и контроля за сетью со стороны администрации США, она со временем превратилась в мировой публичный источник информации. И здесь особое внимание необходимо обратить на возможности максимального использования сети "Интернет" в сфере образования. В этих целях соответствующая информация должна быть размещена на сайтах в сети Интернет для открытого доступа. В литературе отмечается, что Интернет в системе государственной службы позволяет внедрить ряд возможных методов взаимодействия граждан и государственных органов: Web-приемные государственных структур власти, пресс-конференции, горячие линии по разъяснению государственной политики и государственных решений, службы социальной помощи и др.\*(172). В комментируемой статье установлено, что анализ состояния и перспектив развития образования подлежит ежегодному опубликованию в виде итоговых (годовых) отчетов и размещению в сети "Интернет" на официальных сайтах федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования. Разумеется, что данным положением не исчерпываются случаи использования сети "Интернет" в сфере образования. Например, часть вторая статьи 3 комментируемого Федерального закона закрепляет, что Правительство Российской Федерации ежегодно в рамках обеспечения проведения единой государственной политики в сфере образования представляет Федеральному Собранию Российской Федерации доклад о реализации государственной политики в сфере образования и публикует его на официальном сайте Правительства Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".