

## Проблемы правового регулирования порядка рассмотрения обращений граждан в высших учебных заведениях

Право граждан на обращение является одним из важнейших прав, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Именно посредством обращений граждан развивается одна из форм взаимодействия властных структур и населения, возникающая по инициативе граждан, реализуются или восстанавливаются нарушенные права.

В праве на обращение проявляется возможность удовлетворения личных, государственных и общественных интересов. Обращения граждан способствуют усилению контроля граждан за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, борьбе с различными недостатками в их работе. Праву граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность этих органов, а также должностных лиц, которым они направлены, в установленном законом порядке и сроки рассмотреть обращения и принять по ним обоснованное и законное решение [1]. По мнению Н.Ю. Хаманевой обращение граждан можно рассматривать как инструмент охраны прав граждан, как гарантию их защиты и как способ восстановления нарушенного права [2]. С точки зрения А.Б. Смушкина право граждан на обращение представляет собой не только средство осуществления и охраны прав и свобод граждан, но и своеобразное средство общественного контроля над деятельностью государственного и муниципального аппарата, а так же, в идеале, способ оптимизации его деятельности, так как гражданин в своем обращении указывает на определенные проблемы или предлагает пути их решения [3].

От того, насколько четко и полно будет регламентирована и организована работа с обращениями граждан, во многом зависит решение проблемы реализации прав человека и их защиты, а также совершенствования действующего законодательства.

Защита прав граждан в соответствии с Конституцией РФ относится к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. В настоящее время



**М.К. Горбатова**

заместитель начальника правового управления ННГУ, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета ННГУ



**Е.В. Надыгина**

начальник отдела трудового и образовательного права правового управления ННГУ, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета ННГУ

производство по обращениям граждан регулируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – закон об обращениях

граждан) [4] и законодательством субъектов РФ [5], устанавливающим дополнительные гарантии права граждан на обращение.

Закон об обращениях граждан в ст. 2 определяет круг субъектов, к которым может быть адресовано обращение гражданина – это государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица. Закон к должностным лицам относит лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющих функции представителя власти либо выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции только в государственном органе или органе местного самоуправления. Предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, в перечне субъектов, обязанных рассматривать обращения граждан в установленном законом порядке, не закреплены.

В законодательстве субъектов Российской Федерации более широко трактуется понятие субъекта обращения граждан. Например, в законе Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90–З «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области» указано, что действие закона об обращениях граждан распространяется на все виды обращений граждан, полученные государственными органами, органами местного самоуправления, а также государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями и их должностными лицами [6]. Закон Краснодарского края от 28.06.2007 № 1270–КЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Краснодарском крае», закрепляет еще более широкий перечень субъектов, к которым может направлять свое обращение гражданин. В соответствии с данным законом граждане, помимо государственных органов, органов местного самоуправления, могут направлять свои обращения в любые организации, предприятия, учреждения как государственные, так и частные [7].

Расширение перечня субъектов, к которым могут быть адресованы обращения граждан, на наш взгляд, является обоснованным. Для реализации и защиты своих прав и свобод, разрешения возникшей у них проблемы или получения ответа на интересующий их вопрос помимо публичных органов власти граждане обращаются также в образовательные учреждения, учреждения здравоохранения и другие организации.

Вопрос о том, распространяется ли на порядок рассмотрения таких обращений нормы закона об обращениях граждан, долгое время являлся предметом научных дискуссий, правоприменительная практика также не подходила однозначно к его разрешению. Последствиями сложившейся ситуации были затягивание сроков, нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, и даже игнорирование обращений.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18.07.2012 № 19–П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» высказал свою позицию по данному вопросу и отчасти восполнил обозначенный пробел, расширительно истолковал норму закона об обращениях и распространил ее действие на более широкий круг субъектов, обязанных рассматривать обращения граждан. По мнению Конституционного Суда РФ, условия и порядок, установленные законом об обращениях граждан для государственных органов и органов местного самоуправления, распространяются также на государственные и муниципальные учреждения и другие организации, осуществляющие публично значимые функции [8].

В связи с этим считаем целесообразным внести дополнение в ст. 1 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и закрепить в качестве адресатов обращений граждан также государственные и муниципальные учреждения и организации.

Также считаем необходимым дополнить Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266–1 нормой, закрепляющей право на обращение граждан в образовательные учреждения и устанавливающей необходимость рассмотрения обращений граждан в образовательном учреждении в соответствии с нормами закона об обращениях граждан и разработанным на его основе специальным локальным нормативным актом образовательного учреждения. Аналогичная норма должна быть закреплена и в уставах образовательных учреждений.

Рассмотрим реализацию права граждан на обращение в высших учебных заведениях.

Субъекты обращений в вуз весьма разнообразны: профессорско-преподавательский состав, учебно-вспомогательный и другой персонал вуза, абитуриенты, студенты, их родители и другие лица. Характер обращений профессорско-преподавательского состава в

основном связан с их трудовой деятельностью и вопросами совершенствования основных направлений деятельности вуза. Абитуриенты, студенты и их родители обращаются в вуз по вопросам поступления в вуз, а также условий и механизма образовательного процесса.

Обращения граждан в вуз поступают в виде предложений, заявлений и жалоб.

Гражданин может обратиться в вуз с предложением по разработке, принятию, а также совершенствованию локальных нормативных актов вуза. Предложения граждан могут касаться также отдельных структурных подразделений (факультетов, институтов, отделов и др.) или вуза в целом по вопросам повышения эффективности их деятельности.

Гражданин может обратиться к администрации вуза за содействием в реализации его прав и свобод (например, на получение стипендии, пособия и др.) либо сообщить о нарушении законов и иных нормативно-правовых актов в вузе.

При выявлении недостатков в работе вуза в целом, деятельности конкретных структурных подразделений или должностных лиц гражданин в своем заявлении может указать на такие недостатки либо выступить с критикой деятельности отдельных должностных лиц. Важно отметить, что законодательство запрещает преследование гражданина за такие обращения.

Определенными действиями сотрудников вуза могут быть нарушены права, свободы или законные интересы гражданина или членов его семьи. В данной ситуации обращение гражданина приобретает характер жалобы. В таком обращении излагается просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Все обращения граждан должны быть приняты, зарегистрированы и не позднее установленного в законе срока рассмотрены. На каждое поступившее обращение должен быть дан мотивированный ответ. Не давать на обращение ответ по существу поставленных вопросов возможно только в случаях четко закрепленных в законе (ст. 11 закона об обращениях граждан). К примеру, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства. О прекращении переписки в обязательном порядке уведомляется гражданин, направивший обращение.

Локальным актом вуза должно быть закреплено понятие многократного обращения, так как в законе

об обращениях граждан такая дефиниция отсутствует. Под многократными письменными ответами вуза понимается направление гражданину двух и более ответов по существу повторных обращений.

При переходе к информационному обществу все большее количество граждан используют Интернет для взаимодействия, в том числе для направления своих обращений в вузы через Интернет-порталы этих учреждений. В части 3 ст. 7 Закона об обращениях граждан закрепляется, что обращение, поступившее в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном этим законом.

В обращении гражданин в обязательном порядке должен указать свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

Следовательно, каждый вуз, являющийся согласно позиции Конституционного Суда РФ субъектом, обязанным рассматривать обращения граждан в порядке и сроки, закрепленные в законе об обращениях граждан, должен иметь Интернет-ресурс, позволяющий принимать обращения граждан и отвечать на них в форме электронного документа.

Положительным, на наш взгляд, является наличие на официальном портале ННГУ «Интернет-приемной Ректора ННГУ», через которую любой желающий может обратиться к руководителю ННГУ, оставив свой письменный запрос. Наиболее интересные вопросы и обращения, а также ответы на них Ректора размещаются на сайте.

Однако на наш взгляд необходимо разработать и внедрить на официальных сайтах вузов интернет-приемную по приему обращений граждан по аналогии с сайтами органов государственной власти. Такой ресурс будет соответствовать требованиям, закрепленным в законе, и упростит работу с обращениями, как для администрации вуза, так и для граждан, направляющих свои обращения.

Закон об обращениях граждан в ст. 12 определяет единые предельные сроки рассмотрения любых письменных обращений граждан, по различным вопросам. По закону письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. Причем данный срок может быть увеличен, но не более чем

на 30 дней, должностным лицом или иным уполномоченным на то лицом в исключительных случаях. При таком увеличении срока обязательно уведомляется гражданин, направивший обращение. Случаев сокращения сроков рассмотрения обращения в законе не закреплено.

Одной из важных гарантий реализации права граждан на обращение является возможность устанавливать для отдельных видов обращений граждан сокращенные сроки их рассмотрения. По нашему мнению, в самом законе и подзаконных актах должны быть жестко закреплены случаи, когда обращения должно быть рассмотрено в более короткие сроки.

Вопрос о сокращении сроков рассмотрения отдельных обращений может быть закреплен в локальном акте вуза, регулирующем порядок работы с обращениями. Целесообразно было бы закрепить сокращенные сроки по вопросам поступления в вуз, при получении обращений, содержащих информацию о коррупционных проявлениях и случаях совершения правонарушений в вузе, а также по другим вопросам, требующим безотлагательного рассмотрения.

Нормативное закрепление порядка работы с обращениями граждан в образовательном законодательстве на федеральном и региональном уровне, а также на уровне образовательных учреждений будет способствовать более эффективному осуществлению и защите прав и свобод граждан, повышению общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных образовательных учреждений и организаций.

#### *Литература:*

1. Савосина Н.Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9. С. 22.

2. Хаманева Н.Ю. Конституционное право граждан на подачу обращений (проблемы законодательного регулирования) // Государство и право. 1996 г. № 11. С. 10.

3. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». ООО «Новая правовая культура», 2006 г.

4. Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

5. В Нижегородской области действует Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 124-З «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области» // Нижегородские новости, № 174 (3826) от 20 сентября 2007 года.

6. Закон Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90-З «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области», принят Брянской областной Думой 30 октября 2008 года // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина», № 23, 17.11.2008.

7. Закон Краснодарского края от 28.06.2007 № 1270-КЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Краснодарском крае», принят ЗС КК 20.06.2007 // «Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края», 12.09.2007, № 57.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.