

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: досудебная защита прав граждан в сфере образования



Алексей Николаевич Романов,
*доцент, заведующий кафедрой публичного права
Уральского государственного экономического
университета, кандидат юридических наук*



Александр Владимирович Савоськин,
*доцент кафедры публичного права
Уральского государственного экономического
университета, кандидат юридических наук*

Авторы анализируют новые правовые нормы досудебного обжалования при предоставлении государственных и муниципальных услуг в сфере образования, сравнивают формы специального и традиционного обжалования.

- нормативные акты • административная ответственность • предложения
- заявления • специальная и общая жалоба

Правовая база

27 июля 2010 года был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Закон урегулировал отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ,

а также местными администрациями и другими органами местного самоуправления, в том числе в сфере образования.

Этим законом заложена правовая база оказания любых государственных и муниципальных услуг. При этом в соответствии с законодательным понятием услуги (статья 2 Федерального закона № 210-ФЗ) любая деятельность органов власти в сфере образования, которая

осуществляется по запросам заявителей и является реализацией органами власти своих функций, подпадает под действие законодательства о государственных и муниципальных услугах.

Перечень таких услуг в сфере образования крайне широк и устанавливается как федеральными, так и нормативными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. В числе новых актов следует упомянуть Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 года № 729-р, которым был утверждён перечень услуг, предоставляемых в электронной форме.

В сфере образования к услугам, предоставляемым федеральными органами власти в электронной форме, относятся предоставление информации: о реализации программ основного общего и среднего (полного) общего образования, а также дополнительных общеобразовательных программ; о реализации программ основного среднего профессионального образования, а также дополнительных профессиональных образовательных программ; о результатах сданных экзаменов, результатах тестирования и иных вступительных испытаний, а также о зачислении в федеральное государственное образовательное учреждение; о текущей успеваемости ученика, ведении дневника и журнала успеваемости; об образовательных программах и учебных планах, рабочих программах учебных курсов, предметах, дисциплинах (модулях), годовых календарных учебных графиках; о порядке проведения государственной (итоговой) аттестации учащихся, освоивших основные и дополнительные общеобразовательные (за исключением дошкольных) и профессиональные образовательные программы; предоставлении информации из федеральной базы данных о результатах единого госэкзамена.

Этим же Распоряжением Правительства РФ устанавливаются перечни услуг в сфере образования, предоставляемые в электронной форме на уровне субъекта РФ и муници-

пального образования: они аналогичны федеральным.

Федеральный закон № 210-ФЗ в декабре 2011 года был дополнен новой главой 2.1 «Досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего». Совсем недавно в развитие положений главы 2.1 Правительством РФ был принят Порядок подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Названное Постановление Правительства РФ формально распространяется только на федеральные структуры, но его пункт 2 рекомендует органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления руководствоваться настоящим постановлением при установлении особенностей подачи и рассмотрения жалоб.

Таким образом, в последний год появился целый пласт нормативных актов, регламентирующих деятельность органов власти в сфере образования и досудебную защиту прав граждан при предоставлении им соответствующих услуг.

Ответственность

Знание новых документов тем более актуально, что с 2011 года в России установлена достаточно серьёзная административная ответственность, налагаемая как за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, так и за нарушение законодательства о предоставлении государственных (муниципальных) услуг. Речь идёт о статьях 5.59 и 5.63 Кодекса РФ об административных правонарушениях: «Нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами

государственных органов и органов местного самоуправления влечёт наложение административного штрафа в размере *от пяти тысяч до десяти тысяч рублей* (статья 5.59 КоАП); нарушение должностным лицом, наделённым полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия её к рассмотрению — влечёт наложение административного штрафа в размере *от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей*» (часть 3 статьи 5.63 КоАП РФ).

Реализация услуг в сфере образования предполагает реализацию прав и свобод человека как результат деятельности государственного (муниципального) органа. Для защиты этих прав законодательством предусмотрено несколько способов, и, прежде всего, это конституционное право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной и муниципальной власти (статья 33 Конституции РФ). Каждому гарантируется судебная защита его прав, а решения и действия органов государственной и муниципальной власти, должностных лиц могут быть обжалованы в суде (статья 46 Конституции РФ).

Самостоятельный сложносоставный правовой институт обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления регламентирован национальным и международным правом, на основе которого закрепляется право человека и гражданина, их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления для реализации и защиты (восстановления) своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства.

Внесудебные обращения

Внесудебная защита прав в сфере образования традиционно осуществлялась в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006

№ 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» путём направления в органы государственной власти или местного самоуправления одного из трёх видов обращений: предложения, заявления, жалобы. Очевидно, что эти обращения имеют свои особенности.

Предложение представляет собой документ, в котором излагаются идеи гражданина по совершенствованию законодательства, оптимизации деятельности государственной власти и местного самоуправления, о различного рода преобразованиях в обществе. Предложения по совершенствованию законодательства изучаются, обобщаются, рассматриваются соответствующими органами и должностными лицами и могут учитываться при разработке законопроектов, а также при составлении программ законопроектных и нормотворческих работ.

Заявление — это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и других нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности этих органов и должностных лиц. Такой тип обращения, как заявление, может преследовать одну из двух целей: позитивную или негативную. Позитивная цель — просьба оказать содействие заявителю или иным лицам в реализации каких-либо прав, свобод или законных интересов. К негативной цели относится сообщение о нарушении законов и других нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности этих органов и должностных лиц. «Негативные» и позитивные цели поименованы достаточно условно, так как в конечном итоге преследуется всё-таки цель оптимизации,

улучшения законодательства, работы государственных органов и органов местного самоуправления и должностных лиц.

Жалоба, как вид обращения, — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Обращаясь с жалобой в государственные органы или органы местного самоуправления, а также к должностным лицам, гражданин стремится обеспечить защиту своего права, свободы, законного интереса или устранить нарушения прав. Гражданин может также действовать в чужих интересах. Право на подачу жалобы — абсолютное, неограниченное и неотчуждаемое право личности, для реализации этого права не нужно чьего-либо согласия и тем более издания актов управления.

Специальная и общая жалоба

Общим актом, регламентирующим порядок подачи и рассмотрения традиционных обращений, является Федеральный закон № 59-ФЗ. Новое законодательство об оказании государственных (муниципальных) услуг вводит особую (специальную) разновидность жалобы — жалобу на решение или действие (бездействие) органа, предоставляющего государственную (муниципальную) услугу. Возникает закономерный вопрос: в чём отличия новой разновидности жалобы (специальной жалобы) от традиционной (общей жалобы)?¹

Во-первых, предмет обжалования. В специальной жалобе он максимально детализирован, но при этом установлен исчерпывающий перечень оснований обжалования: нарушение

¹ Для удобства под «специальной жалобой» в настоящей статье понимается жалоба, предусмотренная гл. 2.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а под «общей жалобой» обращение, предусмотренное Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги; нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги; требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами; отказ в приёме документов у заявителя; отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены нормативными правовыми актами; требование с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами; отказ в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах, либо нарушение установленного срока таких исправлений (статья 11.1 Федерального закона № 210-ФЗ). Подача специальной жалобы по иным основаниям невозможна, что, однако, не означает запрета на подачу общей жалобы.

Предмет общей жалобы, наоборот, максимально широк и закон не предусматривает каких-либо специальных оснований для её подачи. Так, основанием для направления общей жалобы могут быть любые нарушения прав, свобод или законных интересов гражданина либо прав, свобод или законных интересов других лиц (пункт 4 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ).

Во-вторых, форма жалобы. Специальная жалоба может быть только письменной: в бумажной или электронной форме (пункт 1 статьи 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ). Общая жалоба может быть как письменной, так и устной (пункт 1 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ).

Специальная жалоба несколько более формализована, при этом появилось дополнительное императивное требование к её форме — должен быть указан номер (номера) контактного телефона и адрес

(адреса) электронной почты. Однако в законе сделана оговорка о том, что номер телефона и адрес электронной почты указываются при их наличии, то есть их отсутствие в жалобе не может стать формальным основанием для отклонения жалобы как ненадлежащим образом оформленной.

В-третьих, порядок рассмотрения жалобы. Порядок рассмотрения специальной жалобы федеральными органами власти регламентируется Постановлением Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействия) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» (пункт 3 статьи 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ). Особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействия) органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (равно как их должностных лиц) должны быть установлены соответственно нормативными актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами. Такие акты отсутствуют, а по аналогии применяются нормы федерального законодательства.

Порядок рассмотрения общей жалобы определен Федеральным законом № 59-ФЗ. Он традиционно дополняется ведомственными нормативными актами, которые, однако, самостоятельного значения не имеют и на правовое регулирование фактически не влияют.

Принципиальное различие в порядке рассмотрения жалоб — это срок представления ответа заявителю. При специальной жалобе срок, по общему правилу, составляет пятнадцать рабочих дней со дня её регистрации, а в случае обжалования отказа в приеме документов, либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок, либо в случае обжалования нарушения установленного срока таких исправлений — пять рабочих дней со дня регистрации жалобы (пункт 6 статьи 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ). Продление установленных сроков законодательством не предусматривается.

Срок рассмотрения общей жалобы — 30 календарных дней с правом продлить этот срок

ещё максимум на 30 дней, о чём письменно уведомляется заявитель (статья 12 Федерального закона № 59-ФЗ).

Для специальной жалобы также установлен сокращённый срок перенаправления её по подведомственности. Так, в случае подачи заявителем специальной жалобы в орган, в компетенцию которого не входит принятие решения по жалобе, последний в течение трёх рабочих дней со дня её регистрации направляет жалобу в уполномоченный на её рассмотрение орган, о чём в письменной форме информирует заявителя (пункт 9 Постановления Правительства РФ от 16.08.2012 № 840). Срок перенаправления общей жалобы, поданной с нарушением подведомственности, — семь дней с момента регистрации (пункт 3 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ).

В Конституционном суде РФ

Особую остроту проблеме рассмотрения обращений граждан придавал Конституционный суд РФ своим Постановлением от 18 июля 2012 г. № 19-П: в Конституционном суде были обжалованы нормы Федерального закона № 59-ФЗ, согласно которым закон не распространял своё действие на обращения граждан в государственные и муниципальные предприятия и учреждения. Уточним, что последние не являются органами власти (государственными или муниципальными), в то время как закон регламентирует подачу и рассмотрение предложений, заявлений и жалоб именно в органах власти.

Основанием для рассмотрения дела судом стал запрос Законодательного собрания Ростовской области, поскольку действие Закона Ростовской области от 18 сентября 2006 г. № 540-ЗС «Об обращениях граждан» было распространено на государственные учреждения и государственные унитарные предприятия Ростовской области, муниципальные учреждения и муниципальные унитарные

предприятия, а на их должностных лиц возложены обязанности по рассмотрению обращений граждан в соответствии с требованиями Федерального закона № 59-ФЗ.

Не вдаваясь в изложение описательно-мотивировочной части судебного решения, подчеркнём: Конституционный суд РФ указал, что рассмотрение обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, наделёнными публично значимыми функциями, должно осуществляться на основе единого регулирования. Таким образом, действие Федерального закона № 59-ФЗ оказалось распространено не только на органы власти, но и на государственные и муниципальные организации, не являющиеся органами власти, но выполняющие публично-значимые функции.

Напомним: Конституционный суд, рассматривая дело, связан предметом обращения, в данном случае отдельными нормами Федерального закона № 59-ФЗ. Законодательство о государственных (муниципальных) услугах не было предметом рассмотрения в Конституционном суде и соответственно никакой правовой позиции в отношении специального обжалования судом не формулировалось. Это, в свою очередь, означает, что нормы Федерального закона № 210-ФЗ не могут применяться к государственным (муниципальным) учреждениям, что опять-таки не исключает их обязанности реагировать на традиционные общие обращения в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

Таким образом, жалоба, например, в государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования Свердловской области, поданная на нарушения прав при предоставлении результатов единого госэкзамена, в настоящий момент подлежит рассмотрению в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ, со всеми вытекающими правовыми последствиями (о сроке предоставления, форме ответа, административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения жалобы). Несмотря на то, что предо-

ставление результатов единого госэкзамена является государственной услугой, порядок специального обжалования в соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ в приведённом случае неприменим, так как данное учреждение не является государственным органом.

Прогнозируя дальнейшее развитие ситуации, отметим, что Конституционный суд РФ обязал федерального законодателя урегулировать гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции (пункт 3 резолютивной части Постановления № 19 П). Не исключаем, что при принятии соответствующих поправок обязанность рассматривать специальные жалобы будет возложена и на организации, не являющиеся государственными или муниципальными органами власти.

Итак:

Общий порядок обжалования (предусмотренный Федеральным законом № 59-ФЗ) распространён не только на органы власти, но и на иные организации, осуществляющие публично значимые функции (в том числе на государственные и муниципальные учреждения, реализующие свои функции в сфере образования). Специальный порядок обжалования (предусмотренный Федеральным законом № 210-ФЗ) не исключает права на общую жалобу, а дополняет его. Специальное обжалование распространяется только на органы власти (государственные и муниципальные), предоставляющие государственные и муниципальные услуги, в том числе в сфере образования. Подача специальной жалобы подробно регламентирована (по сравнению с общей), при этом ставятся жёсткие временные рамки для реагирования органов власти на обращения граждан. Вопрос распространения специального обжалования на организации, оказывающие государственные или муниципальные услуги, в настоящее время законодательно не урегулирован. **НО**