

Работа с обращениями граждан в общеобразовательном учреждении

Е.В. Кочергина

• обращения • жалобы • заявления • порядок рассмотрения • правонарушения
• обязанности • компетенции • личный приём граждан • устные обращения

В результате проверок в образовательных учреждениях были выявлены серьёзные нарушения в работе с обращениями граждан. Они касаются **порядка** принятия обращений, **сроков** рассмотрения обращений, жалоб и заявлений, **компетентного подхода** к рассмотрению обращений, **содержания ответов** на обращения.

Право граждан на обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления гарантировано статьёй 33 Конституции РФ. Часть 2 статьи 45 Конституции РФ предусматривает право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом. В части 2 статьи 46 Конституции РФ закреплено право каждого гражданина обжаловать в суде решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Это право гражданина, проживающего в современном правовом государстве, одна из сторон демократии и развития общества.

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закреплённого за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Установленный Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

Закон даёт толкование понятий «обращение», «заявление», «жалоба», «должностное лицо»:

- обращение гражданина — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;
- заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности этих органов и должностных лиц;
- жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;
- должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

В контексте этого Закона руководитель образовательного учреждения должностным лицом не является, но Кодекс РФ об административных правонарушениях называет должностным лицом «лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделённое в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях» в прим. 1 ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации под должностными лицами признаются «лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях». Так как законодательство об образовании процедуру рассмотрения обращений граждан не предусматривает, применяется аналогия Закона. Таким образом, руководитель образовательного учреждения при рассмотрении обращений граждан руководствуется нормами Закона «Об обращении граждан Российской Федерации».

Субъекты правоотношений

1. Должностные лица

Руководитель общеобразовательного учреждения (должностное лицо) несёт ответственность перед учащимся, их родителями (законными представителями), государством, обществом и учредителем за результаты своей деятельности в соответствии с функциональными обязанностями, предусмотренными квалификационными требованиями, трудовым договором (контрактом) и уставом общеобразовательного учреждения. Компетенция руководителя не может ограничиваться административно-хозяйственной деятельностью, на него возложены также организационно-распорядительные функции, реализация которых предусматривает работу с обращениями граждан.

2. Граждане

Статья 64 Семейного кодекса РФ предусматривают права и обязанности родителей по защите прав и интересов детей:

Родители (законные представители) несовершеннолетних детей до получения последними общего образования имеют право выбирать формы получения образования, образовательные учреждения, **защищать законные права и интересы ребёнка**, принимать участие в управлении образовательным учреждением».

Защита прав и интересов детей возлагается на их родителей. Родители являются законными представителями своих детей и выступают в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий.

Обращаться в защиту прав и интересов могут не только родители, но и **иные граждане**, если, например, учащиеся образовательного учреждения нарушают тишину, покой граждан, проживающих в домах рядом с образовательным учреждением, порядок во дворах домов; если гражданам известно о нарушении прав и интересов ребёнка (независимо от наличия или отсутствия родства с ним) и в других случаях.

Семейный кодекс РФ обязывает должностных лиц организаций и иных граждан, которым станет известно об угрозе жизни или здоровью ребёнка, о нарушении его прав и законных интересов, сообщить об этом в орган опеки и попечительства по месту фактического нахождения ребёнка. При этом руководитель образовательного учреждения не должен забывать, что Закон «Об обращениях граждан Российской Федерации» допускает право гражданина обратиться в любой орган, к любому должностному лицу, а орган или должностное лицо, к которым поступило обращение, должны направить его в орган или должностному лицу, в чьей компетенции находится рассмотрение указанного в обращении вопроса.

Ребёнок также наделён правом на обращение. Семейный кодекс в статьях 56, 57 следующим образом определяет права несовершеннолетнего:

- Ребёнок имеет право на защиту своих прав и законных интересов.
- Защита прав и законных интересов ребёнка осуществляется родителями (лицами, их заменяющими), а в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, органом опеки и попечительства, прокурором и судом.
- Ребёнок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих).

При нарушении прав и законных интересов ребёнка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребёнка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребёнок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд.

Ребёнок вправе выражать своё мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Учёт мнения ребёнка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. В случаях, предусмотренных Семейным кодексом РФ (статьи 59, 72, 132, 134, 136, 143, 145), органы опеки и попечительства или суд могут принять решение только с согласия ребёнка, достигшего возраста десяти лет.

Обязанности граждан при обращении

Гражданин, обратившийся в орган или к должностному лицу, имеет определённые обязанности:

1. Гражданин в своём письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение; либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения; излагает суть предложения, заявления или жалобы ставит личную подпись и дату.
2. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.
3. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом.

Порядок рассмотрения обращений граждан

Руководитель образовательного учреждения обязан принять обращение, заявление, жалобу и рассмотреть их. Письменное обращение **подлежит обязательной регистрации в течение трёх дней с момента поступления**. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, **направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу**, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

При рассмотрении обращения гражданин имеет право:

- 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
- 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- 3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в законе, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- 4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В статье 6 Федерального закона «Об обращениях граждан Российской Федерации» предусмотрены **гарантии безопасности в связи с обращением:**

1. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо для восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

2. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

При рассмотрении обращения государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивают необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимают меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дают письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- уведомляют гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны **в течение 15 дней предоставлять документы и материалы**, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

3. Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.
4. Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

Порядок рассмотрения отдельных обращений

1. В случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не даётся. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершённом противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

2. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нём вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.
3. В случае, если текст письменного обращения не поддаётся прочтению, ответ на обращение не даётся и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чём в течение 7 дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.
4. В случае, 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, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и иные обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.
5. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нём вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.
6. В случае, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Для рассмотрения письменного обращения сроки строго регламентированы.

1. **Письменное обращение**, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, **рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.**
2. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Личный приём граждан. Устные обращения

1. Личный приём граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приёма, а также об установленных для приёма днях и часах доводится до сведения граждан.

2. При личном приёме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.
3. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приёма гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приёма, о чём делается запись в карточке личного приёма гражданина. В остальных случаях даётся письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.
4. Письменное обращение, принятое в ходе личного приёма, подлежит регистрации и рассмотрению в ранее указанном порядке.
5. В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину даётся разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.
6. В ходе личного приёма гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений

Закон определяет, что государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в пределах своей компетенции контролируют соблюдение порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Приведённая выше статья комментируемого Закона обязывает руководителей образовательных учреждений предупреждать нарушения прав учащихся, их родителей и других граждан. Для этого необходимо проводить мониторинги, опросы, вести разъяснительную работу.

Ответственность за нарушение закона

Лица, виновные в нарушении Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. В настоящее время законом предусмотрена только дисциплинарная ответственность в соответствии с главой 30 Трудового кодекса РФ.

Елена Викторовна Кочергина,
старший преподаватель кафедры менеджмента и государственного
управления Московского социально-гуманитарного института