

ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН

Беляев А.В.¹

ГРАЖДАНИН И ГОСУДАРСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО И ОРГАНИЗАЦИОННО- МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ (часть III)



Организационно-методологическое обеспечение работы с обращениями граждан в государственных органах

Рассмотрение в государственных органах обращений граждан является обособленным видом административной деятельности и напрямую зависит от многих факторов, характеризующих развитие современного общества: от общей организации системы органов государственной власти, состояния законодательной базы, взаимодействия органов власти в федеральном центре и на местах. К сожалению, сегодняшнее государственное и общественное устройство не способствует организации эффективной работы с обращениями граждан. Виною тому в первую очередь:

отсутствие единой государственной политики в вопросе унификации правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан во всех без исключения государственных органах и органах местного самоуправления;

дублирование функций различных государственных органов, которое вызывает излишнюю пересылку обращений по инстанциям, неопределенность принимаемых по ним решений;

незаинтересованность чиновников в качественной работе по рассмотрению обращений и информировании граждан о дальнейших способах защиты их прав;

недостаточная юридическая грамотность самих работников государственных органов, дефицит квалифицированных кадров в системе государственной службы;

закрытость, непрозрачность действий государственных органов, обезличенность принимаемых ими решений, торжество «коллективной ответственности», которая на деле означает отсутствие ответственности;

чрезмерная затянутость рассмотрения дел в судах как окончательной инстанции по рассмотрению жалоб граж-

дан на неправомерные решения, действия или бездействие государственных органов и их должностных лиц.

Из практики известно, что среди основных причин, побуждающих граждан обращаться в государственные органы, преобладают следующие:

неудовлетворенность граждан состоянием дел — в стране, на работе, в семье;

отсутствие доступной информационной и консультационной помощи в решении социально-бытовых вопросов со стороны должностных лиц государственных органов;

отсутствие у граждан веры в справедливость законов и возможность решения их вопросов без конфликтов и споров.

В связи с изложенным разработаны предложения по повышению эффективности работы с обращениями, включающие в себя и некоторые новые направления этой деятельности. Работа с обращениями в государственных органах может быть разделена на следующие основные этапы:

прием, учет, регистрация поступивших по почте и полученных на личном приеме обращений граждан;

непосредственное рассмотрение и разрешение обращений граждан;

направление адресатам результатов рассмотрения обращений;

контроль за рассмотрением и разрешением обращений граждан;

анализ и обобщение вопросов, поднимаемых в обращениях граждан;

предоставление руководству государственного органа необходимой информации о работе с обращениями граждан;

ведение личного приема граждан;

справочно-консультационная работа с гражданами;

ведение делопроизводства по обращениям граждан.

¹ Беляев Андрей Владимирович — консультант Приемной Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, советник Российской Федерации I класса.

Основным направлением улучшения работы с обращениями граждан является помимо создания современной правовой базы унификация организационно-методологических принципов этой деятельности во всех государственных органах. Существующая сегодня разобщенность в этом деле как на различных уровнях власти, так и между ведомствами создает огромные неудобства и большие материальные затраты. Отсутствует единый подход к классификации обращений по видам, предмету и тематике, нет реального взаимодействия между ведомствами по вопросам контроля за рассмотрением и исполнением решений, принятых по обращениям граждан.

Вероятно, новый подход должен быть выражен в доступной разъяснительной и консультационной работе с гражданами, изъявляющими желание обратиться по тому или иному вопросу в соответствующую инстанцию. В ходе этой работы гражданину прежде всего будет оказана помощь в составлении обращения и правильной его адресации. Примерная форма обращений (по аналогии с обращениями в судебные органы) может быть унифицирована и доведена до всех ведомств и учреждений, прежде всего социальной направленности, куда наиболее часто обращаются граждане за решением своих насущных вопросов. Во всех учреждениях гражданин должен получить информацию (в том числе наглядную — таблицы, схемы и пр.) о компетенции того или иного государственного органа, о том куда следует обращаться для реализации и защиты своих прав, о порядке дальнейшего обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц.

С учетом одновременного направления одними и теми же гражданами обращений в различные инстанции целесообразно наладить информационный обмен данными о результатах рассмотрения обращений между соответствующими государственными органами. И, конечно, важной задачей является разработка единого программного продукта для отражения работы с обращениями граждан. Инструментарий, технология обработки данных, подготовка результатов рассмотрения обращений граждан должны быть идентичны во всех ведомствах.

На наш взгляд, в государственных органах недостаточно освоена аналитическая и мониторинговая деятельность по изучению результатов рассмотрения обращений граждан. Аналитико-исследовательская функция в работе с обращениями граждан может осуществляться по следующим направлениям:

анализ поступающих обращений граждан с использованием современных и унифицированных программных средств;

мониторинг общественного мнения на основе данных о рассмотрении обращений и исполнении решений государственных органов по обращениям граждан;

анализ состояния федерального и регионального законодательства, ведомственных и локальных нормативных актов о работе с обращениями граждан;

обобщение судебной практики рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) государственных органов по результатам рассмотрения обращений граждан;

совершенствование технологического процесса работы с обращениями граждан в государственном органе (организационно-методологическая деятельность);

выработка критериев оценки эффективности работы с обращениями граждан в государственном органе;

оптимизация кадрового обеспечения работы с обращениями граждан в государственном органе;

совершенствование программного обеспечения работы с обращениями граждан в государственном органе;

выявление и исследование причин не однократного направления обращений граждан в государственный орган.

В целях успешного ведения аналитической работы следует наладить и поддерживать контакты с учебными и научно-исследовательскими учреждениями, принимать участие в научно-практических конференциях, посвященных вопросам реализации права граждан на обращения в государственные органы.

Обращения граждан представляют собой значительный потенциал для проведения всестороннего и полного анализа результатов деятельности государственных органов. Инструментом такого анализа является мониторинг общественного мнения, проводимый государственными органами по результатам работы с обращениями граждан. Ведение мониторинга общественного мнения основано на методах сбора, обработки и анализа сведений, содержащихся в обращениях, изучении результатов рассмотрения обращений и их обобщении с целью:

анализа содержащихся в обращениях мнений заявителей о деятельности государственных органов;

выявления отношения граждан к результатам рассмотрения их обращений как к показателям действенности и эффективности решений государственных органов;

своевременного реагирования государственных органов на тревожные сигналы, содержащиеся в обращениях, поступающих с мест;

определения перспективных направлений работы и разработки объективных оценочных показателей деятельности государственных органов, повышения эффективности работы, укрепления авторитета государственных органов среди населения.

Таким образом, мониторинг общественного мнения на основе изучения обращений граждан становится одним из главных направлений аналитической работы в целях совершенствования деятельности государственного органа по признанию, соблюдению и защите прав граждан.

Еще одним направлением повышения эффективности работы с обращениями граждан в государственном органе является организация, а также ведение методологической и консультационной деятельности. Методологическая деятельность осуществляется по следующим направлениям:

изучение применения законодательства по работе с обращениями граждан и смежного с ним законодательства, в том числе с учетом зарубежного опыта;

создание необходимой методологической основы для совершенствования организации работы государственного органа с обращениями граждан, разработка технологических схем по различным участкам этой работы;

Основным направлением улучшения работы с обращениями граждан является помимо создания современной правовой базы унификация организационно-методологических принципов этой деятельности во всех государственных органах.

Инструментарий, технология обработки данных, подготовка результатов рассмотрения обращений граждан должны быть идентичны во всех ведомствах.

анализ проблем и пробелов нормативного регулирования работы с обращениями, разработка новых нормативных правовых актов, локальное нормотворчество.

Консультационная деятельность осуществляется с использованием имеющейся нормативной базы и разработанных на ее основе методических рекомендаций, технологических схем и иных вспомогательных методических материалов. К этой деятельности, в частности, относятся:

консультирование граждан по различным вопросам, относящимся к реализации их конституционного права на обращения в государственные органы;

консультирование работников государственного органа по вопросам применения законодательства о работе с обращениями граждан;

информирование граждан о разграничении компетенции между различными государственными органами в целях определения правильного адресата при подаче обращения;

обобщение и анализ результатов консультирования и информирования заинтересованных лиц по вопросам работы с обращениями граждан.

Что касается предложений организационно-методического характера, то прежде всего следует отметить следующие особенности работы с обращениями граждан в государственных органах:

специальная процедура рассмотрения обращений граждан, принятия по ним решений и исполнения этих решений;

обязательный контроль за соблюдением сроков рассмотрения обращений граждан;

раздельный процесс организации приема граждан и рассмотрения устных обращений;

самостоятельное делопроизводство по обращениям граждан;

особая роль кадрового обеспечения подразделений государственных органов, работающих с обращениями граждан, большая психологическая и юридическая нагрузка на работников этих подразделений;

необходимость взаимодействия подразделений по работе с обращениями граждан с другими службами организации, ведомства, иными органами и организациями.

Наиболее эффективными формами и методами работы с обращениями граждан в государственных органах являются:

приглашение заявителей и представителей органов исполнительной власти в целях уточнения их позиций, изучения сути вопроса и успешного разрешения обращения;

выезды на места, в особенности к престарелым, больным, малообеспеченным гражданам, инвалидам, другим социально незащищенным категориям граждан для уточнения требований заявителей, изучения поднятых ими проблем, получения от них необходимых пояснений, оказания им содействия в разрешении обращений;

организация совместного (с другими государственными органами, органами местного самоуправления) приема граждан и рассмотрения их обращений;

организация встреч с представителями власти на местах, а также совместных выездных рассмотрений обращений;

подведение итогов, учет, обобщение и анализ результатов рассмотрения обращений граждан, разработка предложений о своевременном и качественном рассмотрении обращений.

При рассмотрении обращений граждан, поступивших по почте и другим каналам связи, являются перспективными следующие направления деятельности:

повсеместное внедрение унифицированной системы программного обеспечения регистрации, учета и рассмотрения обращений граждан в государственных органах;

разделение работы технической (занесение в электронную базу данных реквизитов заявителя и иных внешних данных об обращении) и работы юридической, касающейся непосредственного рассмотрения и принятия решения по обращению;

направление запросов в соответствующие государственные органы в целях получения заключений, необходимых для разрешения обращения по существу;

контроль за исполнением обращений, направленных для рассмотрения в другие государственные органы;

организация рассмотрения многократных обращений с выездом на места и приглашением заявителей и представителей местных органов исполнительной власти.

Первоочередные меры по повышению эффективности кадрового и материально-технического обеспечения подразделений государственных органов по работе с обращениями граждан включают в себя:

комплектование подразделений по работе с обращениями граждан квалифицированными специалистами, имеющими высшее юридическое образование и необходимый опыт работы по специальности;

обеспечение указанных подразделений помещениями, оборудованными современной оргтехникой и средствами связи, создание оптимальных и комфортных условий для ведения приема граждан;

выделение служебного транспорта для рабочих поездок, встреч с заявителями и представителями государственных органов.

Несмотря на всю очевидность и естественность, указанные меры по улучшению организации работы с обращениями граждан применяются далеко не во всех государственных органах.

Взаимодействие с другими государственными органами по вопросам работы с обращениями граждан должно проводиться по следующим направлениям:

изучение практики рассмотрения обращений граждан в других государственных органах, взаимный обмен информацией о результатах рассмотрения обращений граждан;

подготовка совместных предложений о совершенствовании законодательства о работе с обращениями, разработка проектов новых нормативных актов;

участие в семинарах, встречах, посвященных координации работы с обращениями граждан и унификации методологии этой работы;

знакомство с зарубежным опытом участия государственных органов в реализации и защите прав граждан в процессе рассмотрения их обращений.

Хочется надеяться, что реализация изложенных предложений будет способствовать улучшению работы с обращениями граждан, что, в свою очередь, приведет к сокращению аппарата чиновников, улучшению качественного состава соответствующих подразделений государственных органов, устранению дублирующих функций, сокращению документооборота, а в конечном счете к поднятию авторитета государственных органов и укреплению доверия граждан к государству.

Мониторинг общественного мнения на основе изучения обращений граждан становится одним из главных направлений аналитической работы в целях совершенствования деятельности государственного органа по признанию, соблюдению и защите прав граждан.

В заключение еще раз подчеркнем, что Конституция Российской Федерации определяет особое место человека и гражданина в системе общественных отношений и определяет охрану прав граждан в качестве основного принципа, действующего в обществе и государстве. Для реализации этого принципа государственным органам необходимо модернизировать имеющиеся и создать новые правовые механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина. Отношение государства и его структур к правам граждан является яркой характеристикой существующего политического строя. И пока права человека не приобретут реальный приоритет, действительно не станут высшей ценностью, общество не может считаться демократическим, а государство — правовым.

Ввиду ограниченности возможного объема изложения материала в настоящей статье не затронуты или почти не затронуты такие темы, относящиеся к правовому обеспе-

чению работы с обращениями граждан, как система ведомственных подзаконных актов о работе с обращениями граждан, региональное законотворчество в этой области общественных отношений. Требуют отдельного исследования международно-правовые аспекты работы с обращениями граждан (в том числе институт омбудсмена), законодательные предложения граждан (гражданский лоббизм), организация и ведение личного приема граждан, анализ судебной практики по рассмотрению заявлений и жалоб граждан на неправомерные решения, действия или бездействие государственных органов и их должностных лиц.

Более полное исследование перечисленных институтов позволит поставить новые задачи, определить пути и способы их решения в целях реализации основной функции государства — признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

КОММЕРЧЕСКАЯ ТАЙНА

Бердашkevич А.П.¹

О КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТА «О КОММЕРЧЕСКОЙ ТАЙНЕ» (часть 2)

О некоторых концептуальных новеллах законопроекта

Одной из самых существенных проблем является уточнение перечня сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну. Наиболее полный ответ на этот вопрос содержит постановление Правительства РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 35 «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну»² (в ред. от 03 октября 2002 г.). Упомянутый перечень в общих чертах совпадает со списком, предлагаемым в законопроекте, поэтому особенно интересно сопоставить различия.

Ранее к коммерческой тайне не могли быть отнесены сведения об установленных формах отчетности о финансово-хозяйственной деятельности и иные сведения, необходимые для проверки правильности исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей в государственную бюджетную систему, а также документы о платежеспособности, сведения о нарушении антимонопольного законодательства и о зарплате работников. Эти требования из текста законопроекта исключены. Также исключен запрет государственным и муниципальным предприятиям до или в процессе их приватизации относить к коммерческой тайне данные о размерах имущества

предприятия и его денежных средствах; о вложении средств в доходные активы (ценные бумаги) других предприятий, в процентные облигации и займы, в уставный фонд совместных предприятий; о кредитных, торговых и иных обязательствах предприятия, вытекающих из законодательства и заключенных им договоров; о договорах с кооперативами, иными негосударственными предприятиями, творческими и временными трудовыми коллективами, а также отдельными гражданами.

В законопроекте наличествуют коллизии с действующими законами. В частности, в тексте законопроекта запрещено относить к коммерческой тайне сведения, «содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц, положениях о филиалах и представительствах юридических лиц». Но Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»³ в редакции от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ содержит в статье 20 утверждение, что «редакция вправе оговорить, какие сведения, содержащиеся в ее уставе или заменяющем его договоре, составляют коммерческую тайну». Федеральный закон «О техническом регулировании»⁴ (статья 44) допускает, что к коммерческой тайне могут быть отнесены сведения из единой информационной системы, предназначенные

¹ Бердашkevич Анатолий Петрович — советник аппарата Комитета Государственной Думы по образованию и науке, кандидат юридических наук.

² Первоначальный текст опубликован в СП РФ. — 1992. — № 1—2. — Ст. 7.

³ Первоначальный текст документа опубликован в Ведомостях СНД и ВС РФ. — 1992. — № 7. — Ст. 300.

⁴ СЗ РФ. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.