



ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Любимов А.П.¹

РОЛЬ ПОМОЩНИКА ДЕПУТАТА В РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН (часть 1)

Однажды я оказался свидетелем того, как помощник депутата пренебрег почтой депутата от избирателей, а точнее не информировал депутата о полученных письмах-обращениях граждан. Этот случай подтолкнул меня к написанию настоящей статьи.

Помощник депутата должен знать, что обращения граждан и участие граждан в управлении делами государства относится к основополагающим правам гражданина (ст. 32, 33 Конституции Российской Федерации). Это право относится к их политическим правам. В совокупности с другими правами они, в свою очередь, образуют систему прав и свобод человека и гражданина².

Соблюдение конституционного права граждан обращаться в органы государственной власти и тем самым участвовать в управлении государственными и общественными делами является также одним из принципов взаимоотношений между государством и гражданами.

Являясь одновременно одной из важнейших форм и гарантий участия граждан в управлении делами государства и общества, обращения граждан способствуют принятию необходимых для граждан законов, а равно усилению общественного контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Особую актуальность отношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращения (ст. 33 Конституции Российской Федерации), приобретают в условиях изменения и появления новых государственных институтов, возникновения новых форм собственности, формирования ранее неизвестных законодательству субъектов хозяйственной деятельности, возникновения (объединения) новых субъектов Российской Федерации и федеративных отношений. Именно сейчас граждане страны нуждаются во всемерном совершенствовании механизмов защиты своих прав и законных интересов, в выработке новой системы взаимоотношений с представителями законодательной (представительной) власти и, в первую очередь, с депутатами Государственной Думы.

Действующее законодательство о рассмотрении обращений граждан в настоящий период не представляет собой стройной системы норм, объединенных в рамках одного закона. Основными актами по данному вопросу ныне являются

Конституция РФ, Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г., новая его редакция от 4 марта 1980 г., Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «О порядке обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Федеральный закон «О статусе членов Совета Федерации и статусе депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ и некоторые другие нормативные правовые акты по регулированию административного порядка рассмотрения жалоб граждан и ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения жалоб граждан.

Право обращений — это право граждан (иностранцев и лиц без гражданства) обращаться в письменной или устной форме с предложением, заявлением, ходатайством, а также с жалобой, которые адресуются органам государственной власти, в чью компетенцию входит решение этих вопросов. Как видим смысловой диапазон обращений широк. Органы государственной власти понимают это. Рассмотрим данный вопрос на примере одного из заключений Правительства РФ на законопроект. В частности, одним из серьезных замечаний по проекту федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (по состоянию на 17 мая 1995 г.), высказанных в заключении Правительства Российской Федерации⁴, было ограничение действия ст. 33 Конституции Российской Федерации о праве граждан на обращения. В частности, в заключении Правительства Российской Федерации говорится, что «исчерпывающий перечень форм и методов лоббистской деятельности (ст. 4 проекта) ограничивает действие ст. 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы»⁵. Вместе с тем при реализации прав граждан (избирателей) в вопросах их взаимоотношений с законодательной (представительной) властью существуют проблемы и трудности, вызванные множеством причин: боязнью общения с высокими должностными лицами (депутатами); незнанием того, как обратиться в орган государственной власти; неверием в возможность успешного решения своей проблемы

¹ Любимов Алексей Павлович — доктор юридических наук, профессор ГУ — ВШЭ и Мос.ГУ. Член Российского союза журналистов. Автор книг «Парламентское право в России. Основные источники», «Лоббизм как конституционно-правовой институт», «Конституция Российской Федерации в таблицах и схемах», «Классификация видов лоббизма», «Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм», «Парламент и лоббизм» и др.

² Любимов А.П. Конституция Российской Федерации в таблицах и схемах. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Экзамен, 2004. — С. 26–34.

³ См., напр., гл. 8 «Работа депутатов с избирателями» Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

⁴ Правительство Российской Федерации. Замечания и предложения по проекту федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» // Лепехин В.А. Лоббизм. — М.: Фонд «IQ», 1995. — С. 96.

⁵ Там же. — С. 96.

(законодательного предложения) и многими другими. На самом деле есть право и существуют законные механизмы обращения граждан в органы государственной власти. Эти механизмы непростые и предполагают знание путей преодоления возможных препятствий. В настоящее время в Государственной Думе уже сложились определенные правила и механизмы работы с обращениями граждан. Это хорошо должны знать как граждане, так и помощники депутатов.

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично или через своего законного представителя, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения и должностным лицам указанных органов, организаций и объединений (далее — органы и должностные лица).

Граждане Российской Федерации вправе отстаивать свои интересы, изложенные в обращениях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Помощнику депутату следует знать, что признание принципов и норм международного права, в том числе в вопросах соблюдения прав человека, определяет положение, по которому иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории России, должны пользоваться правом на обращения в органы государственной власти и другие компетентные органы наравне с гражданами Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на обращения наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Органы и должностные лица в пределах своей компетенции обязаны принимать обращения граждан, рассматривать их в установленные федеральным законодательством (иными нормативными правовыми актами) порядке и сроки, а также давать на них мотивированные ответы.

Порядок обращений граждан в палаты парламента определенным образом отрегулирован. Прием обращений граждан в палаты парламента производится в основном двумя направлениями. Централизованно в приемных палат Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Приемная) и прием обращений граждан напрямую депутатом. В Государственной Думе, Приемная — это подразделение (отдел) одного из управлений (Управление по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ) Аппарата Государственной Думы, которое непосредственно связано с осуществлением представительных функций Государственной Думы, так как обеспечивает реализацию конституционного права граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы. В своей деятельности Приемная руководствуется Положением о Приемной и не вправе использовать свой служебный статус в интересах политических партий, иных общественных, в том числе религиозных, объединений.

Основные функции Приемной

Основными функциями Приемной являются:

а) проработка поступающих Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Председатель Государственной Думы), Первому заместителю Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Первый заместитель Председателя Государственной Думы) и Руководителю Аппарата документов по вопросам, отнесенным к сфере ведения Приемной;

б) оказание помощи депутатам Государственной Думы, их помощникам, работникам Аппарата по вопросам, отнесенным к сфере ведения Приемной;

в) регистрация, учет и рассмотрение обращений граждан, адресованных Государственной Думе и ее должностным лицам, а также писем, телеграмм и других документов учреждений и организаций (далее — обращения);

г) рассмотрение по поручению Председателя Государственной Думы, Первого заместителя Председателя Государственной Думы и Руководителя Аппарата, поступивших им обращений;

д) прием граждан;

е) организация и обеспечение приема граждан Председателем Государственной Думы, заместителями Председателя Государственной Думы, депутатскими объединениями в Государственной Думе, комитетами и комиссиями Государственной Думы;

ж) подготовка и представление Председателю Государственной Думы, заместителям Председателя Государственной Думы, руководителям депутатских объединений в Государственной Думе, председателям комитетов и комиссий, депутатам Государственной Думы (по запросу) и Руководителю Аппарата аналитических и справочных материалов, отражающих содержание и характер обращений;

з) систематизация и направление в аппараты профильных комитетов предложений граждан по совершенствованию различных отраслей законодательства;

и) формирование и хранение в установленном порядке архива Приемной;

к) осуществление справочной работы по телефону по вопросам, касающимся рассмотренных обращений;

л) предоставление иногородним посетителям Приемной, оказавшимся в городе Москве без средств к существованию, единовременной материальной помощи.

Организация работы Приемной

1. Приемная для осуществления возложенных на нее функций:

а) осуществляет в автоматизированной информационно-поисковой системе «Приемная ГД» регистрацию, учет и рассмотрение обращений, а также подготовку сопроводительных документов;

б) принимает и передает депутатам Государственной Думы, адресованные им обращения;

в) передает обращения в секретариаты, аппараты депутатских объединений в Государственной Думе, аппараты комитетов и комиссий Государственной Думы, структурные подразделения Аппарата по вопросам, относящимся к их компетенции;

г) направляет по принадлежности, не относящиеся к компетенции Государственной Думы обращения в соответствующие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

д) уведомляет граждан и организации о направлении их обращений на рассмотрение по принадлежности в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления;

е) оставляет без рассмотрения анонимные, а также имеющие оскорбительный характер обращения;

ж) запрашивает информацию о результатах рассмотрения обращений, направленных по принадлежности;

з) получает из секретариатов, аппаратов депутатских объединений в Государственной Думе, аппаратов комитетов и комиссий Государственной Думы, структурных подразделений Аппарата информацию о рассмотрении обращений;

и) осуществляет организационное, методическое и другое содействие депутатам Государственной Думы, проводящим прием граждан в Приемной;

к) проводит согласование проектов графиков приема граждан депутатскими объединениями с руководителями аппаратов депутатских объединений в Государственной Думе;

л) вносит Руководителю Аппарата предложения по совершенствованию работы с обращениями;

м) получает для применения в работе нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти;

н) пользуется в установленном порядке информационными ресурсами Государственной Думы, а также создает в случае необходимости собственные базы данных, в том числе на электронных носителях;

о) использует в установленном порядке государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

п) получает в подотчет финансовые средства, выделяемые для предоставления единовременной материальной помощи иногородним посетителям Приемной, оказавшимся в городе Москве без средств к существованию;

р) осуществляет иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, для выполнения возложенных на него функций.

2. В случае необходимости в Приемной для осуществления определенных функций на постоянной основе или для выполнения отдельных поручений начальником Приемной могут быть созданы постоянно действующие группы или действующие на временной основе рабочие группы, положения о которых утверждаются соответственно начальником Приемной.

3. Для осуществления своих функций Приемная взаимодействует с депутатскими объединениями в Государственной Думе, комитетами и комиссиями Государственной Думы, их аппаратами, другими структурными подразделениями Аппарата, соответствующими структурными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, аппаратов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иными организациями по вопросам, отнесенным к сфере ведения Приемной.

Несмотря на то, что на Приемную возлагается оказание помощи депутатам Государственной Думы и их помощникам, помощники должны хорошо ориентироваться в работе Приемной и в той информации, которую она формирует и предоставляет.

В связи с тем, что Приемная осуществляет важные представительные обязанности, ее работа, на наш взгляд, должна оцениваться соответствующими критериями.

Основными критериями качества и эффективности работы Приемной могли бы быть: отсутствие обоснованных жалоб и претензий граждан на неправильное, неполное или несвоевременное рассмотрение поставленных в обращениях вопросов; своевременное направление депутатам адресованных им обращений граждан; достоверность и своевременность выпускаемых информационно-аналитических материалов для депутатов и Государственной Думы в целом, а также конечная результативность обращений граждан.

Что касается взаимодействия Приемной с другими структурными подразделениями, то полностью возложенные на

Приемную задачи и функции самостоятельно выполнить не возможно. Поэтому Приемная осуществляет предусмотренные полномочия во взаимодействии: с соответствующими структурными подразделениями Аппарата Государственной Думы, в том числе с помощниками депутатов.

В целях эффективной и оперативной работы Приемной важное значение имеет правильная организация ее работы и определенная самостоятельность, для того чтобы на работе Приемной не сказывались партийные и фракционные пристрастия.

Законодательные предложения граждан в Государственную Думу. Как уже отмечалось выше согласно ст. 32 и 33 Конституции Российской Федерации граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Это право граждане активно реализуют.

Если в качестве примера взять работу Приемной в 1997 г., 2001 г., 2003 и 2004 гг. то выясняется, что Приемной Государственной Думы в 1997 г. рассмотрено 52,3 тыс. письменных и устных обращений граждан, трудовых коллективов и общественных объединений¹. На личном приеме побывало 5986 посетителей. Из стран ближнего зарубежья получено 1010 писем и телеграмм. По сравнению с 1996 г. число обращений увеличилось на три тысячи.

В течение 2001 г. Приемной Государственной Думы рассмотрено 44 270 обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений. На личном приеме побывало 4785 граждан.

Однако небольшой спад активности оказался кратковременным и уже в 2003 г. было рассмотрено 64 470 обращений граждан, а только за период с 1 января по 1 июля 2004 г. — 49 520 обращений (схема 1).

Схема 1

Сведения о работе Приемной Государственной Думы ФС РФ по состоянию на 01.07.2004²

№	Показатели	За отчетный месяц — июнь	За период с начала те- кущей сессии	За период с начала года	За период с начала работы ГД текущего созыва
1	Принято граждан в Приемной ГД — всего	523	2947	2947	2947
2	в том числе депутатскими объединениями	136	583	583	583
3	Рассмотрено поступивших обращений — всего	11679	49520	49520	49520
	из них, по результатам рассмотрения в Приемной ГД, направлено:				
4	— в Секретариат Председателя Государственной Думы	146	843	843	843
5	— в секретариаты заместителей Председателя Государственной Думы	57	185	185	185
6	— в аппараты депутатских объединений	61	652	652	652
7	— в аппараты комитетов и комиссий	1043	3680	3680	3680
8	— депутатам Государственной Думы	2237	10399	10399	10399
9	Подготовлено:				
	— информационных и аналитических материалов	4	16	16	16
	— региональных обзоров и статистических отчетов	6	24	24	24

¹ Эти и другие статистические данные, используемые в настоящей главе, взяты из текущего архива Приемной Государственной Думы за 1997, 2001, 2003 и 2004 гг.

² Текущий архив Аппарата Государственной Думы (Приемной) за 2004 г.