



ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Любимов А.П.¹

РОЛЬ ПОМОЩНИКА ДЕПУТАТА В РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН (часть 2)

Содержание поступивших предложений, заявлений и жалоб граждан свидетельствует, что заметная их часть обусловлена сложным экономическим положением в стране, напряженностью в социальной сфере, нерешенностью ряда вопросов обеспечения правопорядка. В связи с этим основными темами обращений граждан были:

1. Социальная сфера;
2. Обеспечение правопорядка;
3. Государственное управление и конституционные права граждан;
4. Экономика и финансовая политика;
5. Оборона. Вооруженные Силы.

Все другие темы в общем, составили меньшее количество. При этом динамика поступления обращений прямо связана с социально-экономическими особенностями года.

Анализ обращений граждан, поступивших по почте показывает, что тематическая структура почты за 2004 г. по содержанию аналогична обращениям за предыдущие годы. Характерным для нее является то, что во многих письмах 2004 года содержатся требования о необходимости усиления социальной, правовой и экономической защиты граждан со стороны государства, высказываются в связи с этим замечания и предложения по изменению и дополнению отдельных положений действующего законодательства.

Часть этих пожеланий нашла определенное отражение в законодательных актах и постановлениях, принятых Государственной Думой. Немало предложений касалось законопроектов, над которыми депутаты Государственной Думы продолжает работу. Однако повторные обращения граждан свидетельствуют, что заявители не всегда удовлетворены поправками, вносимыми в законодательство, регулирующие их жизненно важные проблемы. В наибольшей степени это относится к федеральным законам, предусматривающим реальное обеспечение прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

Проблемы социальной сферы были постоянными в почте Приемной на протяжении всего периода работы Государственной Думы с 1994 по 2004 годы. В 1997 г. о них говорилось в 40 процентах поступивших обращений граждан. Основные вопросы, на необходимость решения которых указывалось в письмах, характеризуются следующими данными:

1. Проблемы и несовершенство пенсионного обеспечения — 29%;

2. Льготы ветеранам и инвалидам ВОВ, реализация Федерального закона «О ветеранах» — 16%;

3. Об улучшении жилищных условий — 13%;

4. Предложения по совершенствованию системы оплаты труда в учреждениях бюджетной сферы — 8%;

5. Социальная защита инвалидов — 8%;

6. О выплате пособий на детей — 5%;

7. Вопросы трудоустройства — 4%;

8. Проблемные аспекты подходов к определению уровня оплаты труда в различных отраслях хозяйства — 3%;

9. Социальная защита пострадавших от радиационного воздействия — 2%.

Все другие вопросы социальной сферы, в общем, составили 12%.

Помощникам депутата необходимо знать, что наиболее часто и остро авторы писали о низких размерах пенсий, длительных задержках их выплаты, несвоевременной и неощутимой их индексации. Обращали внимание на отсутствие возможности воспользоваться дореформенными сбережениями. Большое недовольство вызывало непредоставление некоторых льгот ветеранам, инвалидам, «чернобыльцам». Авторы расценивали эти факты как неисполнение действующего законодательства. Причины нарушения своих прав на социальное обеспечение они видят в несовершенстве пенсионного законодательства и слабом контроле за его исполнением со стороны органов государственной власти.

Законодательный интерес граждан в вопросах совершенствования законодательства в социальной сфере в основном концентрировался вокруг следующих проблем. По мнению большинства обратившихся граждан, необходимы кардинальные изменения законодательства об пенсионном обеспечении граждан.

Достаточно много приходит обращений граждан по вопросам правопорядка и правоохранительной деятельности. Вопросы укрепления законности и правопорядка в стране затрагивались в традиционно многочисленных обращениях граждан. Основными в этой тематике были обращения, заявления и жалобы на работу прокуратуры и органов внутренних дел, неисполнение решений судов по гражданским делам, необоснованные привлечения к

¹ Любимов Алексей Павлович — доктор юридических наук, профессор ГУ — ВШЭ и МосГУ. Член Российского союза журналистов. Автор книг «Парламентское право 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», соавтор «Проблемного Комментария Конституции РФ» и др.

уголовной ответственности и необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел. Большая доля обращений содержала просьбы о пересмотре приговоров и решений по уголовным и гражданским делам.

Структура обращений по вопросам обеспечения правопорядка выглядит следующим образом:

1. Просьбы о пересмотре приговоров и решений по уголовным и гражданским делам;
2. Деятельность органов судов, прокуратуры;
3. Деятельность органов МВД;
4. Социально-бытовое обеспечение работников и ветеранов правоохранительных органов;
5. Просьбы о возмещении ущерба пострадавшим от политических репрессий;
6. Прочие вопросы обеспечения правопорядка.

Заметное число заявлений было связано с нарушением прав беженцев и вынужденных переселенцев на выбор места жительства и регистрации. Немало писем содержали предложения по совершенствованию Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации и других нормативных правовых актов. Подчеркивалась необходимость усиления работы по профилактике преступлений, привлечению населения к участию в охране правопорядка и разработке соответствующего законодательства. В результате до 2005 г. было принято большое количество изменений и дополнений к этим кодексам.

В сфере экономики и финансовой политики основной, как и в предыдущие годы, оставалась проблема восстановления сбережений, вложенных в Сберегательный банк России до 1 января 1992 г.

Обращения по вопросам экономики и финансовой политики в основном сводились к следующим темам:

1. Индексация денежных вкладов;
2. Требования о возврате денежных средств, присвоенных коммерческими банками;
3. О финансировании и налогообложении предприятий ВПК, ТЭК, АПК и др.;
4. Налогообложение юридических и физических лиц;
5. Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации и других внебюджетных фондов;
6. Отклики на проект федерального бюджета на 1998 год;
7. Просьбы о содействии в пересмотре итогов приватизации и акционирования предприятий.

После опубликования решения о проведении деноминации денежных знаков тональность поступавших обращений резко обострилась. Их авторы требовали не распространять деноминацию на их вклады, ускорить принятие законодательных актов, направленных на восстановление вкладов и выплату компенсаций гражданам старше 70 лет или их наследникам, начиная с конца 1998 г. В этих целях просили предусмотреть необходимые денежные средства в федеральном бюджете.

Как и ранее, граждане настаивали на скорейшем проведении военной реформы, профессионализации армии и особенно введении альтернативной службы. Остро реагировали на несвоевременное финансирование армии и флота и задержки денежного довольствия. Как нетерпимую расценивали ситуацию с обеспечением жильем военнослужащих и уволенных в запас или на пенсию. Наиболее часто повторяющимися темами в обращениях граждан были:

1. О пенсионном обеспечении военнослужащих, льготах согласно действующему законодательству;
2. Об изменении срока службы в армии, о льготах призывникам, об альтернативной службе;
3. О предоставлении жилья военнослужащим и своевременности выплаты денежного довольствия.

В целях обеспечения конституционных прав граждане наиболее часто настаивали на принятии следующих изменений федерального законодательства по вопросам обороны, Вооруженных Сил, военнослужащих:

- ускорить принятие закона об альтернативной службе (в результате Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» был принят 25 июля 2002 г.);
- внести изменения в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», предоставляющие право на продление отсрочки от призыва гражданам, обучающимся в учреждениях начального и среднего профессионального образования в случае их поступления в высшее учебное заведение; предусмотреть соответствующие изменения в законах «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;
- внести в Жилищный кодекс Российской Федерации дополнение об обязательном обеспечении военнослужащих жильем при их увольнении в запас или отставку за счет средств федерального бюджета (в результате в 2004 году принят новый Жилищный кодекс);
- внести дополнение в Закон «О статусе военнослужащих», предусматривающее предоставление прапорщикам и мичманам, увольняемым в запас после 20 лет службы, а также членам их семей льгот на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Основная часть обращений граждан в области государственного строительства и управления затрагивала деятельность исполнительных и законодательных органов государственной власти.

Структура обращений по вопросам государственного управления выглядит следующим образом:

1. Совершенствование деятельности Государственной Думы;
2. Деятельность Президента Российской Федерации;
3. Деятельность Правительства Российской Федерации (административная реформа);
4. Отклики на работу средств массовой информации;
5. Отклики на законодательство, касающееся вопросов религии;
6. Земельная реформа и продажа земли;
7. Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Высказывалось неудовлетворение проводимой экономической политикой, вносились предложения по изменению отдельных положений Конституции Российской Федерации, указывалось на отсутствие законодательства о Государственном гимне и символике Российской Федерации.

Помощникам депутатов следует обратить внимание на работу Приемной и работу своего депутата в последний год очередного созыва Государственной Думы, так как в этот год происходит дополнительная активизация депутата перед предстоящими выборами в Государственную Думу. Активизация наблюдалась и со стороны граждан.

В частности, в последний год предыдущего созыва (2003 г.) Приемная Государственной Думы в соответствии с основными направлениями своей деятельности с дополнительным вниманием проводила прием посетителей, обеспечивала прием граждан депутатскими объединениями, рассматривала обращения граждан, адресованные в Государственную Думу и ее должностным лицам, направляла их в аппараты профильных комитетов Государственной Думы, соответствующие структурные подразделения Аппарата, а также в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и другие государственные органы, осуществляла подготовку информационно-

аналитических материалов, проводила информационно-справочную работу с гражданами по телефону.

За 2003 г. депутатские объединения (фракции, депутатские группы) провели в Приемной 91 прием и приняли 1241 посетителя. Работниками Приемной принято 5124 посетителя. По результатам приема 2915 человек получили разъяснения по затронутым вопросам, у остальных посетителей приняты заявления.

В 2003 г.¹ Приемной рассмотрено 66 470 поступивших по почте обращений. Из них в Секретариат Председателя Государственной Думы переданы 1555 обращений граждан, в секретариаты заместителей Председателя Государственной Думы — 376, аппаратам комитетов и комиссий Государственной Думы переданы 4922 обращения, содержащих в основном предложения и замечания по совершенствованию действующего законодательства.

По просьбам граждан депутатским объединениям (фракциям, депутатским группам) Государственной Думы передано 2109 обращений, депутатам — 10 138 обращений. Остальные обращения, не относящиеся к предметам ведения Государственной Думы, направлены по принадлежности.

Материалы по обращениям выпускались в виде периодических (по итогам каждого парламентского месяца) и сессионных (по итогам весенней и осенней сессий Государственной Думы) информационных, тематических справок, а также статистических отчетов, которые передавались аппаратам комитетов и отдельным депутатам Государственной Думы, а также представлены в Инtranet-системе Государственной Думы, где с ними может ознакомиться каждый депутат и работник Аппарата. Эти материалы являлись непременной составной частью Информационно-аналитических бюллетеней, выпущенных Информационно-аналитическим управлением Аппарата Государственной Думы по итогам каждого парламентского месяца, а также размещены в сети Интернет на сайте Государственной Думы.

В период работы Государственной Думы в 2003 г. Приемной было подготовлено 37 информационно-аналитических и тематических материалов и 37 статистических документов по обращениям граждан. В 2004, 2005 гг. Информационно-аналитический бюллетень готовит Правовое управление с участием других структурных подразделений Аппарата.

В качестве примера имеет смысл рассмотреть информацию об обращениях, рассмотренных Приемной Государственной Думы Федерального Собрания в 2004 г., в частности с 28 апреля по 8 июня 2004 г.² Приемной Государственной Думы Федерального Собрания рассмотрено 11 126 писем и телеграмм, принято 745 граждан. Депутатскими объединениями в Приемной проведено 10 приемов, в ходе которых принято 195 посетителей.

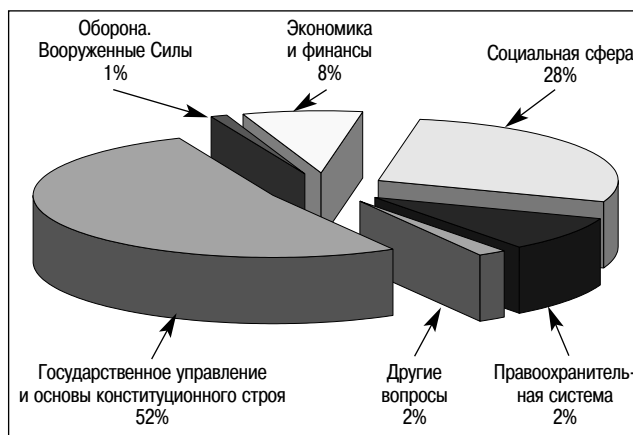
Анализ обращений граждан по субъектам Российской Федерации свидетельствовал об активности жителей городов Москвы, Санкт-Петербурга, Республики Татарстан, Чувашской Республики, а также Краснодарского края, Московской, Нижегородской, Ростовской и Рязанской областей.

В тематической структуре обращений граждан преобладали вопросы социальной и экономической политики, государственного управления и обеспечения правопорядка (схема 2).

Каждое третье обращение затрагивало проблемы социальной сферы.

Заметно выделялись 825 обращений граждан в связи с подготовленным Правительством Российской Федера-

Схема 2



ции проектом федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». В соответствии с данным законопроектом предусматривалось замена отдельным категориям граждан социальных льгот на денежные компенсации. С 2005 года этот Закон (ФЗ-122) вступил в силу.

По мнению авторов обращений, отмена льгот может привести к значительному ухудшению уровня жизни ветеранов войны и труда, инвалидов и пенсионеров, а также злоупотреблениям чиновников, которые должны обеспечить замену льгот на деньги.

Одной из особенностей почты 1994–2004 годов было значительное число обращений от органов государственной власти и управления, руководителей предприятий и организаций и даже судей с просьбами о разъяснении и применении отдельных положений нормативных правовых актов. В связи с этим предлагалось на законодательном уровне закрепить порядок их толкования и разъяснения. Судя по содержанию обращений, реализацию своих конституционных прав граждане видят в приведении законов в соответствие с пожеланиями большинства россиян с учетом предложений по изменению, уточнению, совершенствованию и принятию федерального законодательства. Они выражают надежду, что их интересы, лоббируемые посредством обращений (законодательных предложений) в Приемную Государственной Думы, депутатам, будут ими учтены в законотворческой деятельности Государственной Думы, и вместе с этим будет принят Федеральный закон «Об обращениях граждан», который не могут принять с 1994 года.

Прием обращений граждан напрямую депутатом (минуя Приемную Государственной Думы) схож с порядком работы Приемной, по-этому знание помощником депутата порядка работы Приемной поможет депутату в его индивидуальной работе с обращениями граждан.

В заключении следует отметить, что помощнику депутата необходимо знать График приема граждан депутатскими объединениями (фракциями), составленный Приемной на период очередной сессии Государственной Думы, а также следить за графиком приема граждан депутатом, как в Приемной Государственной Думы, так и в приемной депутата.

¹ Статистические данные из материалов текущего архива Приемной Государственной Думы за 2003 г.

² Статистические данные из материалов текущего архива Приемной Государственной Думы за 2004 г.