

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ,

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ

по инициативному проекту федерального закона
«О гарантиях права граждан Российской Федерации
на индивидуальные и коллективные обращения
в государственные органы, органы местного самоуправления,
государственные и муниципальные организации»

14 февраля в Москве, в здании Центральной библиотеки им. А.С. Пушкина состоялись Общественные слушания по инициативному законопроекту «О гарантиях права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации», который был подготовлен Независимым институтом выборов и Институтом федерализма и гражданского общества*.

В мероприятии приняли участие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, лидеры политических партий и движений, а также ученые – представители независимых научно-исследовательских учреждений, академической и вузовской науки, исследовательских учреждений ведомственного профиля и др.

Со вступительным словом к собравшимся обратился председатель Совета директоров Независимого института выборов, доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации **Александр ИВАНЧЕНКО**. С докладом выступил заместитель председателя Совета директоров Независимого института выборов, руководитель рабочей группы по разработке законопроекта, кандидат юридических наук **Алексей СЕРГЕЕВ**.

В дискуссии по концепции и основным положениям инициативного законопроекта приняли участие:

Андрей КЛИМОВ – депутат Государственной Думы, заместитель председателя депутатской группы «Регионы России»

Борис НАДЕЖДИН – депутат Государственной Думы,

заместитель руководителя фракции «Союз правых сил»
Иван ГРАЧЕВ – депутат Государственной Думы, член комитета по собственности

Рафгат АЛТЫНБАЕВ – член Совета Федерации от Республики Татарстан, руководитель комитета по местному самоуправлению

Александр БЕЛОУСОВ – депутат Государственной Думы, член депутатской группы «Народный депутат»

Александр КОРОБКИН – заместитель заведующего отделом писем аппарата Правительства Московской области

Андрей КРУТЫШЕВ – советник Центра законотворчества Москвы

Валерий СМIRНОВ – председатель Исполкома Общероссийского общественного политического движения «Фронт национального спасения»

Михаил КУЗНЕЦОВ – член Политсовета Социал-демократической партии России

Нина ЖУКОВА – председатель Российского политического общественного движения «Союз реалистов»

Валерий ШАПОШНИКОВ – руководитель Общественной приемной при Полномочном представителе Президента РФ в Центральном федеральном округе

Нина БЕЛЯЕВА – руководитель Международного фонда политико-правовых исследований «Интерлигал», член Оргкомитета Гражданского форума

Юрий ДМИТРИЕВ – заведующий кафедрой Московской гуманитарно-социальной академии, доктор юридических наук

Дмитрий ЛЕВЧИК – докторант кафедры новейшей истории Московского педагогического университета, кандидат исторических наук

* С текстом законопроекта можно ознакомиться в № 9–10 журнала «Выборы» за 2001 год.

ПРАВО НА ОТВЕТ

Владимир АЛЬХИМЕНКО – профессор Московской государственной юридической Академии МВД РФ

Михаил АЙВАЗЯН – старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат философских наук

Михаил САВИН – руководитель Центра социологии прав человека Института социально-политических исследований Российской академии наук

Николай ЧЕРНОГОР – проректор по научной работе Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы, кандидат юридических наук



Александр АРИНИН – директор Института федерализма и гражданского общества, доктор политических наук.

В ходе дискуссии состоялся заинтересованный обмен мнениями, были высказаны замечания и предложения, дополняющие и развивающие инициативу организаторов слушаний.

Ниже публикуются выступления некоторых участников по сокращенной стенограмме и принятые на слушаниях Рекомендации.

Алексей СЕРГЕЕВ

Сегодня речь пойдет о необходимости реализации важного политического права граждан, установленного статьей 33 Конституции России, — обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Необходимость реализации этого права диктуется не абстрактными юридическими соображениями, а реальной жизнью, реальными потребностями людей.

В настоящее время рядовые граждане сталкиваются с властью как бы на двух уровнях. Первый уровень — когда они эту власть выбирают и им говорят: от вашего выбора зависит судьба страны, города, региона, придите, проголосуйте. Выборы заканчиваются и на протяжении 4–5 лет граждане сталкиваются с властью уже, как правило, в качестве просителей, когда им нужно решить какой-то свой вопрос, реализовать или защитить свое право, свой законный интерес, например, оформить земельный участок в собственность, получить право на пенсию, льготу, оформить регистрацию и т.п. Они месяцами ходят по кабинетам и коридорам власти, выстаивая длинные очереди и получая отказы.

Одно время нам казалось, что основным средством защиты прав граждан должно стать правосудие. Однако последние десять лет показали, что не все так просто, что правосудие остается во многом недоступным для рядового человека в силу того, что суды перегружены, процессы затягиваются, а юридические услуги для многих слишком дороги. В подавляющем большинстве случаев защита прав граждан происходит не в судебном, а в административном порядке — путем обращения в исполнительные органы с жалобами, записи на прием к должностному лицу, которое может решить конкретный вопрос.

Обсуждаемый проект федерального закона «О гарантиях права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации» был разработан специалистами Независимого института выборов и Института федерализма и гражданского общества не в пику тому проекту, который рассматривался ранее в Государственной Думе. И мы не беремся утверждать,

что наш проект лучше по всем параметрам. Мы просто постарались высказать свое мнение и предложить качественно иные пути решения некоторых принципиальных вопросов. Какой проект взять за основу — решать законодателю. Чье будет авторство, уже не столь важно. Главное, чтобы вопрос законодательного регулирования на федеральном уровне этого важнейшего спектра общественных отношений решался как можно быстрее.

Кратко остановлюсь на некоторых принципиальных моментах обсуждения законопроекта.

Первое — предмет регулирования закона. О каких обращениях здесь идет речь? О тех обращениях граждан, для которых федеральным законом не установлен какой-либо специальный порядок рассмотрения. Специальный порядок у нас установлен для обращений в судебные и иные правоохранительные органы. Он существует также в избирательном законодательстве, в авторском и патентном праве. Такой порядок может быть предусмотрен для обращений по поводу регистрации фактов, имеющих юридическое значение, и в иных случаях. Таким образом, данный закон предполагает его субсидиарное использование.

Второе — адресаты обращений. Порядок обращения в какие органы и организации должен регулировать этот закон? Согласно статье 33 Конституции РФ речь должна идти об обращениях в государственные органы и органы местного самоуправления. Но в статье 55 говорится, что права, непосредственно прописанные в Конституции, не составляют исчерпывающего перечня. Поэтому, определяя круг адресатов обращений, мы выделяем те органы, в которые не просто могут подаваться обращения граждан, но для которых федеральным законом будут установлены обязанности их рассмотрения в определенном порядке и ответственность должностных лиц за неисполнение этой обязанности.

Безусловно, мы не можем вернуться к советской модели, когда абсолютно все организации были обязаны вести переписку, отвечать всем обратившимся. Тем не менее нельзя ограничиться, на наш взгляд, только органами государственной власти и органами местного самоуправления. Почему? У нас, к сожалению, функциями публичной власти наделена масса организаций, не относящихся к органам государственной власти и органам местного са-

моуправления, а имеющих статус государственных и муниципальных учреждений и предприятий. Возьмем, к примеру, ЖЭКи, ДЭЗы, РЭУ и т.п., которые обслуживают рядового гражданина. Это не орган местного самоуправления, это муниципальное унитарное предприятие. Вместе с тем в федеральных законах может устанавливаться, что определенные справки, на основании которых реализуются некоторые права граждан (о совместном проживании, составе семьи и т.п.), вправе выдавать только эти организации. Без подобных справок гражданин не может реализовать свои права, закрепленные федеральным законом, например, право на социальное пособие. Кем осуществляется регистрация прав на недвижимость? Государственными учреждениями юстиции. Это не государственный орган, это государственное учреждение, действующее в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Поэтому мы определили круг адресатов — «государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации» (замечу, не все организации). В статье 2 проекта говорится, что закон регулирует обращения только в те государственные и муниципальные организации, которые в соответствии с решениями государственных органов или органов местного самоуправления наделены полномочиями на принятие решений, установление или подтверждение фактов, имеющих юридическое значение, выдачу документов, совершение иных действий, связанных с реализацией или защитой прав и законных интересов граждан. Если есть нормативный акт, изданный государственной или муниципальной властью, прямо наделенный какое-то государственное или муниципальное предприятие, учреждение функциями работы с гражданами, заниматься вопросами реализации и защиты их прав, такая организация должна подпадать под сферу регулирования этого закона.

Третье — виды обращений. В законопроекте перечислены следующие виды обращений: петиции, предложения, заявления, жалобы. В законопроекте, который рассматривался в Думе, были выделены ходатайства, мы же посчитали, что отделение ходатайств от заявлений носит несколько искусственный характер. Обращаю ваше внимание, что в нашем законопроекте появился качественно новый вид обращений — петиции. Предложен порядок их пода-

чи и рассмотрения. Петиции — это обращения политического содержания, обращения исключительно к органам государственной власти и органам местного самоуправления (не к любым государственным органам, тем более не к организациям), к органам публичной власти, содержащие требования принятия данным органом какого-либо конкретного правового акта, который устанавливал бы права и свободы человека и гражданина, либо внесения в него изменений и дополнений.

В законопроекте записано, что петиция федеральным органам государственной власти подается не менее чем десятью тысячами дееспособных граждан Российской Федерации. Что касается субъектов Федерации, муниципальных образований, проект предоставляет им право самостоятельно регулировать эти вопросы. Мы попытались установить определенные правовые гарантии и процедуры рассмотрения петиций. В частности, в законопроекте закреплена обязанность руководителя или должностного лица любого уровня лично принять уполномоченных представителей группы граждан по их просьбе, предусмотрены обязательная письменная форма петиции, строгий порядок ее подачи, обязанность рассмотреть петицию в установленном порядке, обязательность принятия по ней мотивированного решения и сообщения через средства массовой информации о результатах рассмотрения данной петиции.

Безусловно, петицию нельзя отнести к форме непосредственного принятия народом каких-либо правовых решений. Это не референдум, это всего-навсего петиция, рассмотрев которую, должностное лицо вправе отказать в принятии такого решения по своему усмотрению. Ни в коей мере это не предполагает создания какого-то механизма давления на него или механизма преодоления гражданами занятой этим должностным лицом позиции. Тем не менее перед должностным лицом гласно, публично будет поставлен вопрос о необходимости принятия того или иного решения. И будет установлена обязанность этого лица рассмотреть вопрос, указать мотивы своей реакции и дать сообщение об этом в средствах массовой информации. С нашей точки зрения, это было бы исключительно полезным.

Конечно, жизнь рядового гражданина не исчерпывается политическими требованиями. Основная масса граждан обращается в органы вла-

сти тогда, когда им необходимо реализовать свое конкретное право, отстаивать свой законный интерес. Часто по закону право есть, но, чтобы его реализовать, нужно обойти сто инстанций, собрать тысячу справок. Человек может просто упереться в бюрократические рога. К сожалению, в повседневной жизни мы наблюдаем это сплошь и рядом.

Привлеку ваше внимание к еще одной статье законопроекта, касающейся заявлений граждан. Мы попытались выработать механизмы, которые защищали бы человека от творящегося сегодня произвола. В принципе, эти механизмы и есть те самые гарантии права граждан на обращение. В частности, предусмотрена обязанность должностного лица принять заявление. То есть по существу требования гражданину может быть отказано, если оно незаконно, но принять заявление и рассмотреть его — это обязанность. Нами предложена такая формулировка: «При этом по требованию гражданина отказ в принятии заявления должен быть немедленно засвидетельствован лицом, принимающим или рассматривающим заявление, в форме резолюции на заявлении или в иной письменной форме». Ведь в жизни часто бывает, что заявления у гражданина просто не берут.

Механизм защиты граждан от произвола чиновников заложен нами и в статье 7: «При приеме и рассмотрении заявлений граждан в органах и организациях не допускается возложение на граждан не предусмотренных законом обязанностей или ограничение возможности реализации их прав. В частности, не допускаются требования представления документов, не предусмотренных нормативно-правовым актом, предоставляющим гражданину право, на реализацию которого направлено заявление». Простой пример — прописка (регистрация). Приехала пожилая мать погостить к дочери и ее нужно временно прописать. По закону для этого необходимо только заявление. А пойдешь прописаться по одному заявлению! В паспортном столе скажут, что надо принести сто пять бумаг: разрешение участкового, справку, что уплачено за тепло, и т.д. Поэтому в федеральном законе должно быть обязательно прописано, что недопустимо требовать представления документов, которые не указаны в том акте, который предоставляет гражданину то или иное право.

В обсуждаемом законопроекте

содержатся также нормы о недопустимости возложения на гражданина исполнения обязанностей, не связанных с заявлением, которые не предусмотрены федеральным законом, и о недопустимости требования реализации гражданином своего права только при условии реализации иных, не связанных с ним прав, а также требования уплаты не оговоренных в законе сборов. Ведь во многих государственных и муниципальных учреждениях происходит самое натуральное вымогательство. Сборы взимаются за выдачу справок, совершение юридических действий и т.п. Это прямое нарушение действующего Налогового кодекса, который запрещает вводить не предусмотренные в нем сборы на любом уровне.

Естественно, мы понимаем, что авторами обращений могут выступать недобросовестные граждане, склочники, сутяги, и предлагаем целый ряд норм, учитывающих это. Например, в случае неоднократного направления гражданами обращений со сведениями, которые не подтверждаются по результатам проверок, орган может оставить эти обращения без рассмотрения.

В законопроекте регулируются также процедуры личного приема граждан и рассмотрения письменных обращений.

Самый сложный вопрос — о подведомственности. В советские времена, если гражданин обратился не по адресу, не в тот орган, который может решить его вопрос, ведомства были обязаны переслать его обращение по адресу. Но мы не можем этого делать до бесконечности. Если человек обратился в районную администрацию, а его вопрос должен решаться на федеральном уровне, вряд ли будет корректно, чтобы районный орган пересылал это обращение в Правительство и держал вопрос у себя на контроле.

Тем не менее, на наш взгляд, в последние годы сложилась разумная практика: обращения, поступившие в федеральные органы, если решения по ним должны приниматься на региональном уровне, могут направляться в региональные органы государственной власти, а обращения, которые поступили в органы власти субъекта Федерации, — в органы местного самоуправления. При этом никакие конституционные гарантии самостоятельности субъектов Федерации и независимости местного самоуправления не нарушаются. К тому же это не ведет к какой-то админист-

ративной подчиненности. Это совершенно нормальный процесс, и мы попытались его законодательно закрепить.

Конечно, реализация положений закона, какой бы хороший он ни был, будет невозможна без механизмов ответственности. Поэтому, разраба-

Андрей КЛИМОВ

В части второй статьи 3 Конституции Российской Федерации говорится: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Мы обычно отождествляем непосредственное волеизъявление граждан с референдумом и свободными выборами. Но часть третья этой статьи указывает на то, что это лишь высшее непосредственное выражение власти народа. Значит, кроме высшего есть и другое. И вот это другое до сих пор совершенно не было раскрыто в законодательстве. Познакомившись с документом, который здесь обсуждается, мы должны признать — он восполняет этот пробел. Достаточно сказать, что в нем впервые упоминаются петиции. Уже одно это говорит о том, что он выгодно отличается от того законопроекта, который когда-то принимался Государственной Думой, но затем был отвергнут Президентом. На мой взгляд, давно пора вновь внести его на пленарное заседание Госдумы и, очевидно, отклонить или, может быть, серьезно переработать, вернув в первое чтение. Этот вопрос, безусловно, надо обсуждать с коллегами, с законодателями.

Что касается ряда других положений законопроекта, они мне тоже представляются весьма актуальными. Возьмем, к примеру, понятие личного приема граждан. По моей информации, в ряде субъектов Федерации главы администраций отказываются вести личный прием, мотивируя это тем, что о нем ни в одном законе не говорится, а у них, «великих», нет времени для общения с людьми. В лучшем случае этим занимаются заместители. Ко мне поступали многочисленные заявления граждан на сей счет. Я знаю субъекты Федерации, где такая ситуация в порядке вещей. Здесь можно только взывать к совести глав регионов, хотя по большому счету это бесполезно.

Что хотелось бы пожелать авто-

ротивная закон, нужно в любом случае думать о внесении изменений и дополнений хотя бы в Административный кодекс. В нем нужно предусмотреть ответственность за такие правонарушения, как непринятие обращения гражданина, отказ в принятии заявления, отказ в его рассмотре-

рам законопроекта? Прежде чем вносить его в Государственную Думу, стоит еще раз пройтись по тексту. Здесь есть вопросы, требующие обсуждения. Мы все прекрасно знаем, что у нас есть две категории граждан. Одни без дела власти не беспокоят и говорят только тогда, когда нельзя не говорить. Другие, увы, говорят всегда, по любому поводу и без него. Я, как человек, имеющий двенадцатилетний опыт депутатской работы, могу сказать, что ко мне на личный прием и в письмах обращались и «жены Рейгана», и люди, «контактировавшие с марсианами». И я был обязан их принимать, отвечать на их обращения. Должен засвидетельствовать, что довольно большая часть писем написана, к сожалению, представителями именно этой категории граждан.

Часто мы получаем письма, написанные под копирку — 450 депутатов должны читать одно и то же заявление от одного гражданина. Разве такая практика оправдана? Вчера я получил по электронной почте заявление гражданина России, проживающего в Соединенных Штатах Америки и к моему избирательному округу никакого отношения не имеющего. Он просит разрешить конфликт, который возник в Австралии с его родственником, через наше Министерство иностранных дел. Если закон обяжет меня заниматься такими вопросами, это будет неправильно. Закон должен четко определить, какие обращения граждан не подлежат рассмотрению. Это жизнь, и при подготовке закона надо учитывать самые разные ее проявления. Нельзя допускать, чтобы закон открыл шлюз для клезников и сутяг и чтобы мы были погребены под лавиной заявлений и обращений, о которых я говорил.

Ведь мы хотим иметь работающий закон. А для этого надо дать возможность органам власти рассматривать действительно важные, нужные, острые обращения граждан.

В обсуждаемом законопроекте говорится о двух категориях обра-

нии, нарушение сроков и др.

Мы не считаем, что изложенные в законопроекте предложения единственно верные и не имеют альтернативы. Мы будем благодарны за критику и надеемся, что сегодняшнее обсуждение поможет нам сделать этот проект лучше.

щений. Одни обращения не связаны с нарушением чьих-то прав. Это петиции и предложения. В них люди, как правило, пишут о том, что важно и нужно сделать. Кричать «караул» никто не собирается. Другие касаются ущемления конкретных прав граждан в настоящем или в прошлом. На мой взгляд, порядок реагирования на эти две группы обращений должен быть различен. Однако и в том, и в другом случае должно быть принято решение, должна быть установлена процедура обязательного реагирования. При этом надо понимать, что обращения с предложениями и жалобами имеют свою специфику.

Вот у меня, как у депутата Государственной Думы, есть по Конституции право законодательной инициативы. Я написал законопроект. Более года он благополучно лежит в одном из думских комитетов, ждет своей очереди. Это не единственный случай. Таких случаев у нас в Государственной Думе сотни. Теперь представим, что десять тысяч граждан, как предусматривается в обсуждаемом законопроекте, написали некую петицию. Мы что — должны отодвинуть все законопроекты в сторону и заниматься этой петицией? Наверное, здесь надо подумать, тем более что петиции граждан как вид законодательной инициативы в Конституции не предусмотрены.

Что касается жалоб, то и здесь разумно было бы поставить некий фильтр. Это мое мнение, может быть, я не прав. Если человек говорит о том, что нарушено его личное право или право коллектива, в котором он находится, то такая жалоба должна быть рассмотрена. Если же гражданин жалуется на то, что нарушены права другого гражданина, а сам этот гражданин молчит, то здесь надо серьезно подумать, стоит ли нам рассматривать такое обращение. Кому-то что-то может просто показаться, и он пишет за своего соседа, хотя в действительности того никто не обижал. Здесь мы можем породить круговращение большого количества

бумаг, что, как мне кажется, не будет конструктивно. Если человек пишет жалобу, то эта жалоба должна касаться непосредственно его прав или, в крайнем случае, прав недеес-

пособных людей, которых он на законных основаниях представляет. С моей точки зрения, это будет точнее соответствовать замыслу документа, о котором мы говорим.

В заключение хочу сказать: я за то, чтобы подобный закон был принят как можно скорее. Это поможет развитию нашего гражданского общества.

Борис НАДЕЖДИН

Я считаю, что этот закон нужен, и готов взять на себя инициативу его внесения в Государственную Думу. Вместе с тем хотел бы высказать несколько предложений.

Первое. Я бы назвал этот законопроект не «О гарантиях...», а «Об основных гарантиях прав граждан...», что отвечает сути дела, поскольку дополнительные гарантии могут быть установлены субъектами Федерации.

Второе. Я бы убрал из перечня адресатов обращения государственные и муниципальные организации, а оставил бы максимум — учреждения, но уж точно не организации, потому что Российская Федерация является учредителем многих организаций, например, РАО «Газпром» или РАО «ЕЭС России», руководители которых вряд ли должны реагировать на какие-то обращения.

Я более основательно подумал бы также над разделом о петициях. С моей точки зрения, самое главное в этом документе — это петиция как институт, который надо развивать. Причем следует более подробно прописать процедуру внесения петиций, разграничить уровень их подачи, связав его с предметами ведения федеральных, региональных и местных органов власти. Ведь если это не оговорить, велика вероятность появления петиций десяти тысяч жителей того или иного микрорайона Президенту России по поводу того, что у них большая лужа во дворе. Понятно, что писать об этом Президенту не нужно, достаточно обратиться к кому-то другому, например, к районной управе. Кроме того, если уж писать Президенту, то важно соблюсти не столько количественный, сколько другой параметр — представительство от разных регионов, разных субъектов Федерации и т.д., потому что вряд ли стоит нагружать Президента сугубо локальными проблемами. Мой посыл заключается в том, что над разделом о петициях еще нужно работать, имея в виду более подробное и четкое определение процедуры их подачи.

По поводу жалоб граждан. Я счи-

таю, что этот жанр лучше закрыть и больше о нем никогда не писать в контексте обращения к должностным лицам. Если ваши права нарушены, вы должны идти в суд и больше никуда. А если вы считаете, что с вами чиновник поступил плохо, то можете написать по-другому, подойдя к вопросу с политической точки зрения. Вообще это сложный концептуальный вопрос. По-моему, смысл статьи 33 Конституции состоит не в том, что все граждане страны могут жаловаться на кого угодно и друг на друга, а в том, что они имеют право формулировать позитивные обращения. А что касается жалоб на чиновников, то в правовом государстве они бессмысленны. Свое отношение к чиновнику вы можете выразить двумя путями. Если он выборное лицо и собирается избираться в следующий раз, вы можете за него не голосовать, голосовать за другого. Если ваши права нарушены, повторюсь, вы можете обратиться в суд. Сейчас же в нашей ситуации писать можно вышестоящему и т.д. Но ведь 90% такой переписки абсолютно лишено смысла. В Государственную Думу каждому депутату приходят сотни разных посланий в день, из них 99% направлены не по адресу. Я уж не говорю про безумцев. К счастью, их не так много, процентов девять. Остальные обращаются просто не по адресу. Поэтому, на мой взгляд, жалобы как жанр лучше из законопроекта убрать. Иначе откроется страшный по размерам поток обращений.

Далее. Я бы приравнял к письменным обращениям обращения по электронной почте. Но дело не только в этом. Самое главное — личный прием. Нет ничего глупее думать, что личный прием способствует решению вопросов. Это нелепая мысль. Я бы предложил исключить личный прием из текста законопроекта, потому что в буквальном смысле это не его тема. Не стоит прописывать правила организации приема граждан, так как, если буквально читать то, что здесь написано, то Президент России обязан вести личный прием граждан. Само по себе это дело хорошее. Когда Президент, как у нас недавно было, выступает по телеви-



дению и к нему по телефону обращаются граждане, это, конечно, классное мероприятие. Только оно не имеет никакого отношения к решению проблем конкретных людей. Это пиаровская акция. Требуется даже от губернатора или мэра крупного города, чтобы он вел личный прием граждан — просто безумие. Конечно, если у него есть совесть и он хочет, чтобы его снова выбрали, он будет вести личный прием. А если вы вменяете ему это в обязанность, то будут специальные граждане за штатом, но на зарплате, которые будут записываться на этот прием и его отрабатывать, а потом местная газета напишет, как он все хорошо решил. Не существует лучшего способа заставить чиновника хорошо работать, чем поставить его в ситуацию политической ответственности. Об этом надо думать, а не о приеме.

По поводу подведомственности обращений. Я абсолютно уверен в том, что нужно прекратить эту идиотскую практику советских времен, когда человек пишет письмо по местным проблемам Президенту, дальше оно «по инстанциям» идет к губернатору, затем приходит к тому же мэру. Надо позволить государственным органам просто писать отправителю письма о том, что данный вопрос не находится в их компетенции. И люди будут приучаться. Основной массив жалобщиков составляют люди, которые рассылают письма во все известные им адреса. На днях я получил подробное письмо с утверждениями о том, что мэр Москвы —

руководитель банды преступников, захвативших власть. Оно направлено всем: Президенту, генеральному прокурору, всем депутатам Думы, лидерам всех фракций. Каковы должны быть мои действия в свете проекта, который мы сегодня обсуждаем? Видимо, я должен направить его по адресу. Но вот технический воп-

Иван ГРАЧЕВ

В свое время я занимался подготовкой законопроекта о защите прав и законных интересов предпринимателей. Юридическое качество этого документа, возможно, было не блестящим, но он содержал три вещи, которые я считал чрезвычайно важными. Первое – он распространялся на всех чиновников, которые могут испортить предпринимателю жизнь, на всех без исключения проверяющих. Второе – он содержал нормы прямого действия, регулируя официальные взаимоотношения чиновников и предпринимателей. И третье – в нормах прямого действия была зафиксирована материальная ответственность чиновников.

Что произошло дальше? Команда Грефа его отклонила и сделала свой проект, включив его в пакет так называемых антибюрократических законов; он примерно такой же, с точки зрения существа дела, за исключением двух вещей: закон не распро-

Рафгат АЛТЫНБАЕВ

Я давно ожидал такой закон. Ведь, действительно, определенной системы рассмотрения жалоб, предложений, заявлений граждан, по большому счету, не было. Правда, формально действует давным-давно принятый Указ Президиума Верховного Совета СССР, но он безнадежно устарел.

Обсуждаемый законопроект позволит, во-первых, достаточно полно реализовать права граждан, а во-вторых, уйти от волокиты при рассмотрении их обращений. В то же время хотел бы по ходу задать его авторам вопрос: почему вы ограничились обращениями в государственные и местные органы управления, государственные и муниципальные организации? Что у нас должен появиться еще один закон для обращений в другие организации и учреждения или все-таки можно в одном законе прописать про-

рос: по какому адресу я могу его отправить?

Завершая, хочу сказать, что закон абсолютно необходим, так как реальный механизм осуществления конституционного права граждан на обращения действительно отсутствует. Я без всякого сомнения готов быть соавтором проекта, уча-

страняется на всех чиновников и в нем не предусмотрена материальная ответственность чиновника за нанесенный предпринимателю ущерб. В результате закон был сведен к нулю.

Прочитав обсуждаемый законопроект, я, не будучи специалистом, по аналогии с тем, что делал сам, считаю, что раздел, касающийся адресатов обращений граждан, достаточно разумен. Действие закона распространяется на соответствующие организации, и я ничего плохого в этом не вижу, поскольку несколько иначе, чем мой коллега, понимаю, кто такой г-н Чубайс. Для меня он назначенный чиновник. Ведь он управляет государственными пакетами акций, значит, это обыкновенный чиновник, который должен реагировать на заявления и жалобы граждан.

Раздел об ответственности выглядит несколько абстрактно, я не знаю, как чиновник будет отвечать, если должным образом не отреа-



цидуру для всех этих обращений?

Мой коллега здесь высказал мнение, что прием граждан нужно отменить. Я считаю это категорически неверным. Любой гражданин должен иметь контакт со своей властью, должен иметь право прийти на при-

ствовать в его подписании. Правда, есть чисто формальная проблема, связанная с тем, что аналогичный закон лежит в Государственной Думе. Думаю, что если по рекомендациям слушаний депутатам будет поручено его выпихнуть, мы это сделаем, чтобы быстрее внести данный законопроект.



гирует на обращение. Думаю, раздел следует конкретизировать, привести в виде приложения изменения не только в административном, но и в уголовном, и в других отраслях законодательства. Тогда я, наверное, тоже присоединился бы к коллегам и стал подписантом проекта, если, конечно, авторы не возражают.

ем, рассказать о своих проблемах и тут же получить ответ. Это «короткая» и потому эффективная форма реализации гражданами своих прав. С моей точки зрения, этот раздел в законопроекте нужно оставить.

Хотел бы обратить внимание еще на один момент. Может быть, не стоит так детально регламентировать процедуру рассмотрения обращений. Мне кажется, что на основе закона должны быть приняты постановления Правительства, которые будут развивать многие его положения. Стоит ли это делать в законе?

В заключение отмечу, что комитету по местному самоуправлению Совета Федерации этот закон ближе всех и мы, естественно, будем соучастниками его доработки, будем работать в тесном контакте с Государственной Думой и активно поддерживать прохождение этого законопроекта у себя в Совете Федерации.

Александр БЕЛОУСОВ

Здесь прозвучала мысль, что большинство обращающихся – лица с психическими отклонениями. А почему это так? Потому что нормальные люди разуверились во власти, в том, что к власти вообще имеет смысл обращаться. Они считают, что не стоит тратить время на писание жалоб, которые в конечном итоге ни к чему не приведут. Это разочарование стало особенно заметно в последнее десятилетие.

В группу «Народный депутат» входят депутаты-одномандатники, которые в своих предвыборных программах писали, что они будут защищать интересы народа, вести личные приемы граждан, помогать людям. И мы стремимся к тому, чтобы выполнить предвыборные обещания. Но с чем мы столкнулись, когда начали у себя в округах принимать граждан? С тем, что приемы не приводят к конкретным результатам. Почему? Потому что люди, от которых зависит решение тех или иных местных проблем, будь то мэр города или глава областной администрации, просто игнорируют просьбы депутатов Государственной Думы. Попытки добиться наказания должностных лиц бесперспективны. Я, к примеру, писал генеральному прокурору о

том, что нужно принять меры против мэра города – бюрократа, но получил от него отписку следующего содержания: законом не предусмотрены никакие меры ответственности за то, что мэр не отвечает на мои письма. И я понял, что нужно идти другим путем.

Сейчас мы строим Народную партию Российской Федерации и, естественно, ищем партийную идеологию, которая была бы привлекательной для людей. Не сговариваясь, пришли к выводу: в основном люди жалуются на чиновников. С кем бы я не встречался – с ветеранами или с производственными коллективами – на всех встречах говорили о чиновничьем произволе. Нельзя быстро получить справку, оформить гараж и т.п. – чиновники что хотят, то и делают. И мы разработали партийную программу борьбы с бюрократией, защиты населения от чиновничьего произвола. Причем в ней учтены идеи этих двух законопроектов, которые мне Александр Иванченко заблаговременно передал. Депутаты Государственной Думы, входящие в нашу группу, единодушно высказались за то, что обсуждаемый проект весьма актуален. Было даже предложение, чтобы коллективно всей депутатской группой выступить в качестве субъекта законодательной инициативы и внести этот закон



на рассмотрение Госдумы. Мы сейчас раздаем этот документ депутатам, чтобы они могли в спокойной обстановке поработать над его текстом, проконсультироваться у себя в округах с юристами. Затем мы обобщим все наши предложения и замечания и передадим их вам для того, чтобы подготовить тот вариант, который мог бы пройти первое чтение в Госдуме.

Совершенно согласен с тем, что нам нужно скорее вытаскивать старый закон и снимать его с рассмотрения. Иначе он, видимо, будет главной помехой для внесения нового законопроекта.

тем мы понимаем, что все равно по этому вопросу должен быть принят федеральный закон. Проект этого закона, разработанный депутатом В.Зоркальцевым, на наш взгляд, не годится. За основу надо взять обсуждаемый здесь проект. В нем заложено несколько совершенно гениальных идей, которые заслуживают всяческого одобрения, но есть и масса недостатков.

Несколько слов о недостатках. Общий срок рассмотрения обращений, предлагаемый проектом, – пятнадцать дней. Но пока письмо от Президента дойдет до ЖЭКа, пройдет гораздо больше времени. Надо отсчитывать срок от даты поступления в тот орган, который обязан рассмотреть обращение по существу.

Искусственной представляется попытка разграничить (так же как и в проекте В.Зоркальцева) механизмы рассмотрения предложений, заявлений, жалоб. Люди иногда присылают весьма объемные письма, содержащие одновременно и предложения, и заявления, и жалобы.

Александр КОРОБКИН

Я тот самый чиновник, который непосредственно работает с обращениями граждан. Должен сказать, что любой чиновник всегда публично декларирует, что заботится о народе, о его благе, но когда дело доходит до конкретного заявителя, многие пытаются его максимально от себя оттолкнуть и куда-то переадресовать. Этому во многом, к сожалению, способствует наша Конституция, поскольку в статье 33 гарантируется право на обращение, но не гарантируется право на ответ. Конституция РСФСР 1978 г. в этом отношении была гораздо лучше – она гарантировала гражданам право обращаться в государственные органы, которые обязаны были рассмотреть обращение и в установленный законом срок дать ответ.

В 1999 г. мы в Московской области пришли к выводу, что ждать выхода федерального закона об обращениях граждан, проект которого был подготовлен депутатом Госдумы В.Зор-



кальцевым, больше не имеет смысла, и приступили к разработке проекта закона Московской области «Об обращениях граждан», который в конце того же года был принят. Первое, что мы в нем сделали, – провозгласили на территории области право граждан не только на обращение, но и на получение ответа. Вместе с

Как тут быть? Во всяком случае прописывать детальную процедуру на уровне федерального закона рискованно, поскольку потом можно погрязнуть в судебных разбирательствах.

Есть ряд других замечаний, которые я готов передать разработчикам, чтобы не занимать время присутствующих. Но считаю необходимым вернуться к концепции законопроекта. Основной идеей должен быть тезис — и здесь я абсолютно согласен с Борисом Надеждиным — о том, что все органы власти рассматривают обращения согласно своей компетенции. Сейчас мы получаем массу писем, в том числе адресованных Президенту России, 40% обращений к нам автоматически уходит в районы. В сущности, мы в значительной мере занимаемся технической пересылкой, и это ни к чему. Надо четко прописать: что рассматривается на федеральном уровне, что на региональном, что на местном. Это, конечно, упирается в общую проблему разграничения компетенции. И хорошо, что ей сейчас вплотную занимается федеральная власть.

Валерий СМЕРНОВ

Обсуждаемый законопроект не только необходимый, но и, на мой взгляд, тщательно выверенный документ. Если он станет законом, это вселит надежду на то, что власть урегулирует как общеполитические, так и частные проблемы. Правда, я испытываю некоторый пессимизм относительно того, сможет ли этот правовой акт войти в нашу жизнь. Ведь власть в значительной мере утратила способность диалога со своими гражданами. Конечно, хотелось бы, чтобы эта способность была восстановлена с помощью данного законопроекта.

Однако явления, которые мы сегодня наблюдаем в общественной жизни, — начиная с дутых рейтингов, которые высасываются из пальца, и кончая фальсификацией избирательного процесса, приобретающей все больший размах, — показывают, что готовности власти к диалогу с электоратом пока нет. Это не значит, что законопроект не надо готовить. Наоборот, он должен дать еще один шанс общественной поддержке существующей в России власти. Мне кажется, что он удачно восполняет пробелы федерального законодательства, которые раньше, при со-

Есть идея (авторство не мое, а Михаила Миронова — начальника Управления Президента по работе с обращениями граждан) о том, что на федеральном уровне должны быть приняты основы законодательства о работе с обращениями граждан, а уже потом Указом Президента может быть утвержден общий для всех федеральных органов порядок рассмотрения обращений. Субъекты Федерации на своем уровне принимают соответствующие региональные законы. Структура федерального основ законодательства может быть примерно такой: во-первых, провозглашается право граждан на обращение и право на ответ, определяется сфера действия законов; во-вторых, устанавливаются требования к форме, содержанию обращений и к порядку их подачи.

Абсолютно правильна мысль о том, что не только государственные органы, но и соответствующие организации должны рассматривать обращения. В тех же РАО «ЕЭС России» и «Газпроме» имеются большие отделы писем, которые хорошо работают. Здесь я с Вами, Борис Борисович, не соглашусь.

ветской власти, восполнялись неправовыми действиями государственных и партийных органов.

Из существенных замечаний по законопроекту у меня имеется, по сути дела, только одно. В проекте оговариваются пределы действия федерального закона. В ряде случаев это связано с тем, что установлен специальный порядок обращения граждан для разрешения тех или иных вопросов. Понятно, что для того чтобы отозвать выборное лицо, не надо составлять петицию, даже если это лицо не нравится, надо действовать в соответствии с законодательством об отзыве. В то же время нужно иметь в виду, что при изоэщенности российских чиновников, число которых скоро удвоится по сравнению с необходимыми стандартами, может сложиться ситуация, когда они смогут воспользоваться изъятиями закона для того, чтобы сказать: «Этот порядок регулируется другими законами, поэтому отвечать на ваш запрос мы не будем». В этой связи грань между изъятиями из действия законодательства и общими правилами следует определить более четко. В первую очередь это касается петиций как политических обращений граждан. В частности, нужно огово-

Личный прием, конечно, должен быть, хотя бы на муниципальном уровне. Важно определить случаи, когда возможно оставление обращений без рассмотрения, например, по вопросу, затронутому автором обращения, есть судебные решения, ранее его обращения уже рассматривались. Нужно, чтобы была ответственность не только должностных лиц, но и граждан за содержание обращений. Это правило в России существовало всегда: еще в судебнике 1550 г. Иван Грозный писал: «А буде жалобник учнет бить челом не по делу и докучати государю, так того жалобника кинути в тюрьму». Очень правильно.

Чем хотелось бы закончить? 21 февраля 1723 г. Петр I издал указ о генерал-рекетмейстере, в котором писал: «Челобитчики предерзостью своей весьма докучают, прошения принося Его Величеству самому, не дая нигде покою». И уже тогда был введен в действие нормативный документ о рассмотрении обращений граждан. Что же мы хуже Петра I? Нужно принимать закон, но после его доработки.



рить в законопроекте, что в тех случаях, когда поднимаемые в петициях вопросы (даже если порядок их рассмотрения регулируется другими законами) касаются нарушений прав и свобод граждан, возможно применение механизма петиций. То есть надо установить приоритет данного закона над другими законодательными актами в случаях, когда речь идет об устранении нарушений прав и свобод граждан.

Нина ЖУКОВА

Мы получили законопроект несколько недель назад и имели возможность внимательно с ним ознакомиться. Считаем, что это очень добротный документ, хотя у нас есть и ряд замечаний. Эти замечания и предложения мы оформим в письменном виде и передадим организаторам слушаний. Если в Государственной Думе начнется работа над этим законопроектом, мы готовы приобщить свои голоса к тем, кто будет выступать за его принятие.

Здесь уже говорилось, что проект регулирует порядок обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, но при этом не учитывается, что общественные организации накопили колоссальный опыт работы с письмами граждан. В сущности, работа с людьми сейчас лежит на наших плечах, а не на органах власти. Мы видим юридическую неграмотность наших граждан: часто они даже не знают, куда обратиться со своими заявлениями и просьбами. Иногда им надо показать образец, чтобы грамотно написать заявление, а иногда просто дать возможность выговориться. Нередко мы адресуем людей не в органы власти, а в



общественные организации – ветеранские, работающие с детьми и др. При этом мы знаем, что эти организации их примут, а то и включат в свой актив.

Я бы не хотела, чтобы принятие закона, который будет регулировать обязанности чиновников, привело к ослаблению работы общественных организаций. Они долж-

ны усилить свою деятельность в этом направлении. Конечно, закон не единственная мера, которая может улучшить работу с обращениями граждан. Нужен контроль за его выполнением. А то нередко бывает так: по форме все правильно, а по существу – издевательство над людьми. Возьмите отделы социального обеспечения. Масса инструкций на стенах, но многие прочитать их не могут – не у всех рост такой, как у меня. Мы несколько раз анализировали, что же происходит в этих отделах, и поняли, что людей там слушают невнимательно. Бывает человек вытаскивает ордена, награды, благодарности, которые он заслужил за 40 лет работы, но даже не знает, что есть звание «Ветеран труда», которое дает право на коммунальные и другие льготы. И никто ему об этом не говорит.

Мы готовы стопроцентно поддержать законопроект. В ближайшее время мы разошлем его в свои структуры на местах, дадим месяц на изучение и затем обязательно пришлем вам свои замечания и предложения. Закон очень нужен – надо дать людям хотя бы маленькую толику уверенности, что кто-то намерен с ними работать.

Валерий ШАПОШНИКОВ

Наша общественная приемная при Полномочном представителе Президента РФ в Центральном федеральном округе работает уже два с лишним года. В месяц к нам обращается до 400 человек. По своему официальному статусу это приемная Администрации Президента РФ, но мы занимаемся отнюдь не только вопросами, находящимися в федеральной компетенции. Приходится рассматривать обращения и о текущих водопроводных кранах. Я не могу сказать бабушке: это не наш вопрос, идите в РЭУ, ДЭЗ, в районную управу, просто язык не поворачивается. Человек с трудом дошел до нас, и мы ему обязаны помочь. А почему же он пришел к нам, а не в РЭУ? Да зачастую люди даже не знают, куда им идти со своими просьбами, что им писать – жалобу, заявление или петицию. Это мы с вами определяем, что относится к петиции, жалобе, заявлению и т.д., сейчас даже есть специальный классификатор – куда что отнести. Это

нужно для отчета бюрократу, а рядовому человеку это не нужно.

Роль общественных организаций и общественных приемных состоит не только в том, чтобы оказывать помощь конкретным людям, но и в том, чтобы указать чиновнику, какие права человека он нарушил и какое он должен за это понести наказание. В законе упущен вопрос о роли общественных приемных и общественных организаций в работе с обращениями граждан, хотя, на мой взгляд, эти негосударственные структуры должны развиваться в этом направлении.

Я согласен с теми, кто говорил о недостаточности полном регулирования ответственности за плохую работу с обращениями граждан. Правда, в законопроекте есть отсылка к Административному кодексу. Но, на мой взгляд, хороший закон должен сам устанавливать меры ответственности за его нарушение, чтобы чиновник, получивший этот правовой акт, мог сразу же узнать, какое наказание он может понести не только в административном, но и в дисциплинарном и уголовном порядке.



Закон у нас выполняется тогда, когда люди о нем знают. Посмотрите, сейчас все знают, что есть закон о правах потребителей, поэтому в магазинах покупатели требуют чек. А о том, что граждане могут обращаться с жалобами и что их право на обращения будет защищено, мало кому известно. Если законопроект, кото-

Нина БЕЛЯЕВА

Прежде всего хочу заступиться за тех самых «ненормальных граждан», которые здесь несколько раз упоминались. Именно эти граждане, несмотря на бюрократизм чиновников и невозможность пробиравания бюрократической машины, не отказываются от реализации своего права на управление государством. Я имею в виду не тех граждан, кто представляется «контактерами с марсианами» или «женами Рейгана», а тех, кто нашел адекватный способ реализовать свои конституционные права. Они использовали статью Конституции, предоставляющую им право на объединение, понимая, что один гражданин, противостоящий всей бюрократической машине, достаточно слаб. Если же, к примеру, 6 миллионов граждан России объединились в Форум беженцев и переселенцев, то с такой организацией вынужден считаться любой государственный орган, в том числе и Министерство обороны, и Администрация Президента. Любые другие категории граждан, образующие для защиты своих интересов гражданские союзы, также действуют довольно эффективно.

Если вы проанализируете действующие федеральные законы, которые выдвигались данными объединениями, то увидите, насколько они необходимы, реалистичны и детально проработаны. Например, закон о правах потребителей выдвигался Союзом потребителей, закон о жертвах политических репрессий – «Мемориалом» и Хельсинкской группой, закон об общественных объединениях инициировал общественный Фонд «Интерлигал», как общественное объединение, закон о правах беженцев – организации беженцев и т.д. Почему я об этом говорю? Как показывает практика, именно те люди, которые прямо заинтересованы в реализации закона, становятся наиболее энергичными, последовательными и грамотными субъектами продвижения этой инициативы. Но почему-то в проекте закона об обращениях, который мы сейчас рассматриваем, это не нашло отражения.

На мой взгляд, этому надо уделить

тронных и печатных средств массовой информации. Закон должен выполняться всеми – и гражданами, и

самое серьезное внимание – и не для того, чтобы декларативно заявить, как важны общественные организации и их инициативы. Необходимо обязательно рассмотреть процедурные возможности участия гражданских объединений в механизме защиты интересов граждан. При этом, подчеркну, субъектом реализации права на обращение нужно закрепить не только единичного гражданина и не десять тысяч граждан, а именно гражданские союзы. У них есть не только конкретная социальная база, перед которой они несут ответственность, у них есть права юридического лица, достаточное количество работающих с ними экспертов и достаточный опыт в за-



щите своих прав, что подтверждено десятилетней практикой активного участия гражданских союзов в правотворческой деятельности. Такая деятельность особенно ярко проявилась на выборах в Государственную Думу в 1999 г., когда заново родилась такая форма обращений граждан, как гражданский наказ. Эта форма была разработана при участии Фонда «Интерлигал» и Коалиции «Мы – граждане!» и уже сегодня, даже без соответствующей нормативной основы, она завоевала серьезные позиции, судя по ее распространению и по реакции чиновников на эти обращения.

Чем же «гражданский наказ» отличается от петиций и от формы коллективного обращения? В первую очередь это особая форма обращения.

чиновниками, и общественными организациями, и акционерными обществами. Закон – для всех.

Я хочу поддержать необходимость поиска особой формы обращения граждан, которая фиксировала бы принципиальные отличия жалобы от конструктивного предложения. При этом речь должна идти не просто о предложении какой-то мелкой детали, а о таком предложении, которое можно было бы отнести по содержанию к «праву на управление государством» (то есть когда обращение граждан касается вопросов политики управления в целом – как внутренней, так и внешней политики государства, и всех без исключения вопросов государственного управления).

В чем заключается, на мой взгляд, недоработка законопроекта? В том, что по аналогии с зарубежными законодательством и практикой петиция учитывает как определяющий, легитимирующий критерий количество граждан, ее подписавших. В этом я вижу самый уязвимый момент. Почему? Потому что мы знаем из опыта референдумов, что, с одной стороны, очень трудно, а с другой стороны, очень легко собрать любое количество подписей граждан. Если представители реальных гражданских союзов хотят объединить свое экспертное мнение, то бегать, собирать 10 тыс. подписей, когда в экспертном виде это предложение уже отработано, просто не имеет смысла. А в случае заинтересованного манипулирования общественным мнением найти компании, которые за деньги организуют вам и 100, и 200, и 300 тыс. подписей, не составляет труда.

Кроме того, из недавней практики деятельности гражданских объединений известен случай, когда Социально-экологический союз с экологическими объединениями всей страны собрал более 2 млн. подписей за проведение референдума. Тем не менее ЦИК счел представленные документы неправильно оформленными, и конституционные права граждан были полностью проигнорированы. Нет никакой гарантии, что в случае появления какой-то серьезной петиции, не будет использован примерно тот же механизм. В качестве манипулятивного механизма может быть организован сбор денег для кампании по сбору этих подписей либо, если петиция негодна, всегда найдется способ доказать, что эти подписи собраны и

оформлены неверно. Поэтому норма в 10 тыс. подписей мне представляется очень уязвимой.

Что мы предложили и что уже третий год успешно работает? Мы предложили, чтобы субъектом обращения выступал конкретный гражданский союз, причем совершенно неважно, является он юридическим лицом или нет (по закону об общественных объединениях для легитимного существования организациям не обязательно регистрироваться). Союзу необходимо иметь устав, социальную базу и адрес. Подписывается же такой наказ руководителем организации, который указывает личный адрес и личный телефон. То есть даются реквизиты личного обращения граждан, но при этом к нему подсоединяется вся социальная база организации – автора наказа, а может быть, и нескольких общественных организаций. При этом они представляют собой не какую-то абстрактную «группу народа», а совершенно конкретную социальную структуру, столкнувшуюся с нарушением своих социальных прав и вынужденную на него реагировать.

Я назову несколько разделов «гражданского наказа», и вы убедитесь, насколько чиновникам будет удобно работать с такими наказами. «Граждан-

ский наказ», при его нормативном закреплении, мог бы заменить петицию или стать одной из форм петиции, когда речь идет об очень серьезном вопросе. В начале наказа кратко формулируется, что за организация его подает. При этом обязательно указывается дата ее создания (независимо от регистрации), уставные цели и, главное, опыт деятельности. Следующий обязательный пункт – описание опыта решения той проблемы, которую она поднимает. В собранных нами наказах затрагивались конкретные проблемы, касающиеся, например, функционирования государственной системы защиты прав детей, и предлагались меры по изменению действующих процедур, созданию нормативных актов и их применению для исправления ситуации. В наказе, в отличие от петиции, не обязательно должно говориться о необходимости принятия нового закона или переписывания старого. Могут быть предложены конкретные распорядительные акты органов власти. Важно, чтобы они были совершенно конкретны, опирались на известный гражданским союзам опыт, были подтверждены экспертизой и предлагали бы точные механизмы реализации нарушенных прав. После этого в наказе излагаются суть проблемы и предложения, которые дол-

жен реализовать именно тот орган, кому этот наказ направляется. В заключительном разделе наказа речь должна идти о том, что готова сделать организация в разрешении поставленной проблемы.

Многими сегодня поднимался вопрос о необходимости отсеять несодержательные обращения и обращения, которые пишут маловменяемые граждане. Опора на гражданские союзы дает стопроцентную гарантию содержательности обращений, поскольку они предварительно обсуждаются на собраниях граждан и поддерживаются статусом и престижем организации, которая формулирует такие наказания и направляет их в соответствующий орган.

Замечу, что в ходе переговоров с представителями Администрации Президента России, аппарата Правительства, Министерства юстиции, непосредственно занимающихся работой с письмами, которые прошли в рамках Гражданского форума, нам удалось договориться о признании «гражданского наказа» особой формой обращения граждан и о включении этого положения в уже упоминавшийся здесь проект закона об обращениях, который сейчас снова возвращается на рассмотрение в комитет В.Зоркальцева.

Юрий ДМИТРИЕВ

В Государственной Думе есть не только проект закона об обращениях, подготовленный В.Зоркальцевым, но и другие, относящиеся к конституционным правам и свободам граждан. В частности, существует проект закона «О свободе собраний», к подготовке которого я имел непосредственное отношение. Он прошел второе чтение в последнем Верховном Совете РФ, а затем был расстрелян вместе с парламентом. Не случайно так прочно застряли именно эти два законопроекта. Ведь они обеспечивают обратную связь власти с гражданами, которую, по-моему, власти и не собираются налаживать. Только благодаря колоссальной энергии бывшего министра печати М.Федотова еще один механизм свободы – свобода слова – получил нормативное оформление в 1991 году. По данным социологических исследований, сегодня люди больше верят обращению к печатным средствам массовой информации, чем какому-либо иному способу воздействия на власть. Вот вам показатель действенности хоро-

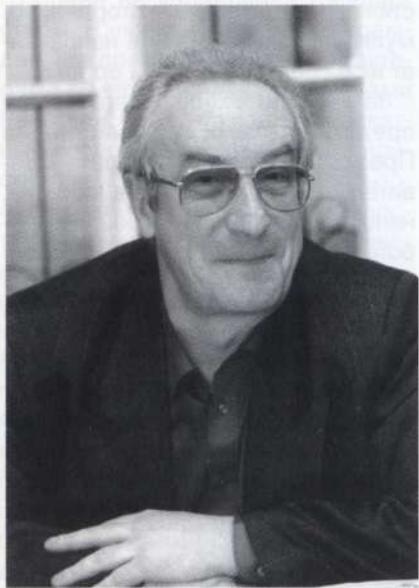
шего правового документа! Кстати, проект закона «О свободе собраний» мы с моим соавтором профессором Владимиром Альхименко можем вам представить для обсуждения и последующего лоббирования в Государственной Думе.

Теперь о сути обсуждаемого законопроекта. Прежде всего, мне не очень нравится его название. Оно невразумительное, невнятное. Во-первых, почему закон о гарантиях? Он раскрывает много понятийных категорий и явно выходит за рамки только гарантий. Во-вторых, любой закон в той или иной мере дает гарантии и вместе с тем ограничивает права. Поэтому документ надо назвать короче и яснее, если мы хотим его пропагандировать среди населения, к примеру, закон об обращениях.

Несколько слов об адресате обращений. Безусловно, набор этих адресатов должен быть максимально широким. Письменные обращения граждан в так называемом административном порядке – это более широкий механизм, востребованный практикой, чем судебные обращения. Закон «Об обжаловании в суд дей-

ствий и решений, нарушающих права граждан» в редакции 1995 г. сегодня уже вышел за пределы государственных публичных структур – в него включены партии, религиозные объединения и руководители предприятий любой формы собственности. Почему же мы здесь сужаем предмет даже по сравнению с тем законом, который есть, хотя эта процедура должна быть проще, чем судебная? Еще один вопрос касается процедуры. Почему всегда в советское и особенно в постсоветское время мы разграничивали процедуру административную и судебную? Административная – быстрая, но не справедливая, судебная – длинная, но объективная. Почему объективная? Потому что гражданин участвует собственно в судебном процессе. И сейчас надо найти что-то среднее, чтобы гражданин или любое другое физическое лицо, подавшее обращение, участвовал в рассмотрении не только петиций (как раз в этом случае его присутствие необязательно), но и жалоб, заявлений, то есть конкретных вопросов. Чтобы чиновник автору обращения в глаза сказал:

да, я наказываю того, на кого ты жалуешься, либо, наоборот, ты не прав, а прав тот, кто поступил по закону. Если эта процедура не будет подробно прописана в законе, ее не будет никогда. В связи с этим у меня вызывает сомнение последний абзац из Пояснительной записки, в котором говорится, что принятие предлагаемого закона не должно повлечь дополнительных расходов из федерального бюджета. Оно неизбежно должно повлечь эти расходы, никуда мы от этого не денемся. В противном случае этот закон опять пре-



вратится в фикцию. Мы платим этому государству налоги, и немалые. И пусть власть соблаговолит повернуться лицом к жалобщику и нормально, легально, легитимно рассматривает его заявление.

Здесь прозвучала фраза об анонимных обращениях. Для нашей страны это очень сложный вопрос, потому что на анонимных обращениях были построены репрессии, продолжавшиеся десятилетия. Достаточно было написать на человека клевету, чтобы его не стало. Кстати, реакцией на эту практику стало внесение в феврале 1988 г. изменений в Указ Президиума Верховного Совета СССР, согласно которым ано-

нимные заявления не рассматриваются. В обсуждаемом законопроекте это дополнение не отменяется. Значит, оно продолжит действовать? Это вопрос. Потому что бывают обращения граждан, в которых они сообщают о совершенном либо готовящемся к совершению преступлении. Эти обращения всегда рассматривались, рассматриваются и будут рассматриваться правоохранительными органами, несмотря ни на какие законы. Поэтому надо записать, что, если есть информация подобного характера, то возможно и анонимное обращение.

В связи с тем, что предлагается более сложный порядок рассмотрения обращений, думаю, что срок в 15 и даже 30 дней – это мало. Надо более четко структурировать сроки. Конечно, обязательно нужен предельный срок, но должны быть и различные сроки, связанные с участием или неучастием гражданина в процессе рассмотрения обращения. Это концептуальное соображение.

Обратимся к четвертой части статьи 2, где говорится: «Закон может устанавливать право граждан на индивидуальное обращение в органы, не указанные в настоящем Федеральном законе». Значит, мы даем возможность законодателю расширять перечень изъятий из данного закона. А ведь мы предполагаем, что этот закон должен быть рамочным. Не зря тут предлагалось принимать основы законодательства об обращениях. И все остальные случаи рассмотрения обращений не должны противоречить этому закону. Это принципиальный вопрос. Или уж должна быть проблема такого характера, которая действительно требует исключения из общего правила, например, установление патентной чистоты изобретения. Поэтому, на мой взгляд, это довольно коварная норма.

Привлеку внимание еще к одной норме. В последнем абзаце статьи 3, где речь идет об изъятиях из порядка рассмотрения заявлений и обращений, читаем: «в ином специальном порядке, установленном в соответ-

ствии с федеральным законом». Что такое «в соответствии с федеральным законом»? Вот сегодня опубликован порядок обращения с ходатайствами о помиловании на имя Президента. Принципиальный вопрос – подача ходатайства, которое зачастую решает вопрос жизни и смерти человека. Порядок установлен Указом Президента. Все мы были свидетелями странной ситуации, возникшей с Комиссией по помилованию, с ее внезапным разгоном и передачей федерального полномочия на региональный уровень. За этим последовал подзаконный акт. «В соответствии с федеральным законом» – здесь можно накрутить все, что угодно. Я считаю, что перечень исключений должен быть исчерпывающим, закрытым.

О петициях. У меня тоже возникают вопросы по отдельным характеристикам таких обращений. Мне кажется, там, где указывается конкретное число подписантов, это, скорее всего, народная правотворческая инициатива. Во всяком случае, об этом говорит и зарубежный, и частично наш, в том числе московский, опыт. Я не уверен, что под петицией, то есть письменным обращением, обязательно должно стоять какое-то количество подписей, тем более дееспособных граждан. Как вы при подписании будете устанавливать дееспособность?

Теперь об ответственности. Я согласен с одним из выступавших здесь ораторов, что ответственность должна быть обоюдная: и чиновника – за несвоевременный и некачественный ответ, и гражданина – в том случае, если он просто оклеветал другого и сообщил заведомо ложные сведения, при установлении его дееспособности (здесь это уже необходимо). На мой взгляд, коль скоро данный проект содержит отсылочную норму на дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность, то надо обязательно давать в пакете дополнения ко всем этим карательным законам, иначе процедура провиснет.

Владимир АЛЬХИМЕНКО

Я здесь выступаю не только как представитель силового ведомства, которое мучается с жалобами и заявлениями, но и как один из разработчиков того самого государственного закона «Об обращениях», который никак не пробьет себе

дорогу. Разработка его началась еще в 1996 году. Я сегодня говорю с руководителем аппарата думского комитета и узнавал судьбу этого закона. Она оказалась противоречивой и так же непредсказуемой, как и вся наша жизнь. Закон дважды принимался нижней палатой и дважды отклонялся Со-

ветом Федерации по разным основаниям. Затем была создана согласительная комиссия с участием представителей двух палат, которая вроде бы убрала все противоречия, и закон был направлен в Администрацию Президента на согласование. Однако до сих пор ответа оттуда нет.

Что будет дальше, никто не знает. Поэтому инициатива Независимого института выборов и Института федерализма и гражданского общества представляется мне весьма своевременной, так как она инициирует активность законодателей в решении проблемы, подстегивает их.

Мне хотелось бы обратить внимание на необходимость доработки обсуждаемого законопроекта с концептуальных позиций. Он решает только часть общей проблемы, регулируя, как здесь уже говорилось, порядок внесения обращений и работы с ними в одной сфере – в сфере государственной и муниципальной власти. За рамками правового регулирования остается значительная часть промышленных предприятий коммерческого или смешанного характера, с иностранным или го-



сударственным капиталом. Остается неурегулированной проблема об-

ращений в эти организации. Получается, что гражданин, работающий на государственном предприятии, имеет конституционное право на обращения, а тот, кто работает на смешанном предприятии, в том же «Газпроме», такого права не имеет. Это нелогично и неоправданно.

Теперь об ответственности за нарушение закона. Обсуждаемый законопроект в этом отношении декларативен, потому что реализовать ответственность без точного указания, в каком случае применяется административная, в каком – уголовная, а в каком – гражданская правовая ответственность, невозможно. В рамках данного закона это сделать невозможно. Думаю, что должен быть принят особый комплексный акт, который регулировал бы эту ответственность.



Николай ЧЕРНОГОР

В начале нашего обсуждения мы договорились, что будем обсуждать концепцию закона и концептуальные моменты. В этой связи нужно, прежде всего, уяснить, что это будет за закон: рамочный, то есть об основах, общих принципах, либо закон, в котором прописаны конкретные процедуры реализации права граждан на обращение. В том виде, в каком этот проект лежит сейчас перед нами, он представляет собой нечто среднее между законом об основах и законом, устанавливающим конк-

ретные механизмы. С этим надо бы определиться.

Законопроект слишком утяжеленсылочными нормами и открытыми речнями. Это создаст сложности при его реализации. Обычному гражданину, не имеющему специальных правовых знаний, трудно ориентироваться в юридических инструкциях, требующих сопоставления разных нормативно-правовых актов, федеральных законов, которые не всегда можно найти. Кроме того, отсутствие в законе исчерпывающих норм позволит недобросовестным чиновникам заматывать решение тех или иных вопросов.

Александр АРИНИН

Уважаемые коллеги, цель обсуждаемого законопроекта и тех законопроектов, о которых я скажу позднее, состоит в том, чтобы раскрыть созидательный потенциал российских граждан. Именно этот потенциал является главной движущей силой всех преобразований в нашей стране. Без активного и созидательного гражданского общества Россия не способна двигаться вперед, так как сильное гражданское общество – это одновременно и эффективная государственная власть.

В то же время глобализация современного мира требует от России, от ее граждан и от власти не только признания международного права, но и овладения этим правом. Нельзя быть благополучной страной, не ува-

жая прав и свобод человека, нельзя быть эффективной государственной властью, если эта власть будет воровать, нарушать законы, хамить, обманывать, манипулировать гражданами и т.п. В этой связи хотел бы высказать два предложения по обсуждаемому законопроекту.

Первое связано с тем, чтобы наделять граждан правом обращаться в органы власти по общественно значимым политическим и социально-экономическим проблемам и проводить совместно с властью так называемые публичные расследования. Эта правовая форма – public inquire – закреплена в законодательстве Англии и успешно работает. Английские чиновники и должностные лица очень боятся таких публичных расследований, и, как только они начинаются, субъекты этих расследований сразу же подают в от-

ставку, не желая быть опозоренными на всю страну в средствах массовой информации.

Второе предложение заключается в том, чтобы закрепить в законопроекте возможность получения гражданами более широкой информации об обращениях и петициях. Например, если предусмотреть в законопроекте норму об обязательности размещения в Интернете петиций, обращений и мотивировочных ответов на них, то тем самым мы повысим ответственность госслужащих, о которой сегодня шла речь, так как работа государственных органов власти с обращениями граждан станет прозрачной. Тогда уже за отписками не спрячешься.

Теперь о перспективах. Институт федерализма и гражданского общества совместно с Независимым инсти-

тутом выборов планирует разработать законопроект, рабочее название которого – «О мерах по обеспечению информированности граждан о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления». Мировой опыт, опыт европейского сообщества свидетельствует, что страны, где деятельность органов госвласти закрыта от общества, наиболее коррумпированы и соответственно наименее конкурентоспособны. Если мы не будем двигаться к прозрачности органов госвласти, публичности и партнерству в отношениях государства и общества, если мы не будем ориентироваться на международный опыт, нашей стране не удастся стать равноправным партнером в мировом сообществе. В этой связи законопро-



ект, который мы, видимо, в скором времени начнем разрабатывать, будет посвящен закреплению процедур, обеспечивающих прозрачность деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной власти. Этот закон в случае его принятия существенно изменит характер самой власти.

Обратите внимание, ни одно судебное решение сегодня не становится известным гражданам, кроме тех, кого оно напрямую касается, по крайней мере, в гражданском судопроизводстве. Если об уголовном деле журналиста Г.Пасько мы повсюду слышим и читаем, то об абсолютном большинстве дел нам просто ничего не ведомо. Суды могли бы ближе подвинуться к гражданам и стать более справедливыми, объективными и скорыми, если бы они были более прозрачными. Причем следует говорить не столько о защите независи-

мости судей, сколько о публичности, прозрачности их деятельности. Если судья раб в душе, ему хоть десять зарплат плати, он рабом и останется. Он все время будет становиться на колени перед мэром города или главой субъекта Федерации и выполнять свой гражданский долг потихоньку, то есть никак. Очевидно, что эта власть должна быть ответственна перед гражданами, а стало быть, открыта для них, доступна и прозрачна.

Другой закон, который мы решили продвигать совместно с Независимым институтом выборов, касается всенародного обсуждения законопроектных инициатив. В принципе проект закона уже готов и опубликован в № 7–8 журнала «Выборы» за 2001 год. Суть его в том, что граждане должны принимать участие в законотворческом процессе. Еще Токвиль в середине XIX века заметил: «Если народ приобщить к законотворческому процессу, он обладает более высокой духовной силой, силой правосознания». Наш народ не только не приобщен к законотворческому процессу, но и отчужден от него. Право всенародно обсуждать известные, равно как и неизвестные, законопроекты поможет гражданам влиять на власть, участвовать во власти и быть настоящей суверенной властью на деле, как это записано в российской Конституции.

Следующий законопроект, который уже в принципе разработан, называется «О принципах подотчетности и ответственности законодательных, представительных органов власти перед избирателями». О сути этого документа говорит само название. Мы его также планируем обсудить на общественных слушаниях.

И последнее. Монтескье был прав, когда писал, что нравственность власти зависит от нравственности общества. До тех пор, пока общество само не требует нравственного поведения власти, она будет по-прежнему безнравственна. Всегда в тиши легче обманывать, нежели это делать открыто. В этой связи я предлагаю приступить к разработке законопроекта, рабочее название которого будет звучать так: «Кодекс чести должностных лиц в органах государственной власти и в органах местного самоуправления». В данном законопроекте, на наш взгляд, можно закрепить следующие моральные принципы:

✓ **ответственность** за исполнение конституционных обязанностей по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека;

✓ **нестыжательство** – служение

только общественным интересам, отказ от каких-либо действий с целью достижения материальных финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;

✓ **неподкупность** – недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, могущих повлиять на исполнение конституционных и государственных обязанностей;

✓ **объективность** – непредвзятое решение всех вопросов;

✓ **подотчетность** перед обществом и представление полной информации в случае необходимости публичной проверки;

✓ **открытость** – максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях исполнительной, законодательной и судебной власти, их обоснованности;

✓ **честность** – обязательное сообщение о своих личных интересах, связанных с государственными обязанностями;

✓ **личный пример** добросовестного, ответственного, честного, открытого, неподкупного служения обществу.

Такой закон необходим и потому, что данные нормы морали уже закрепились в законодательстве ряда европейских стран. Например, в Англии избежен скандал, если депутат парламента не сообщит о своих личных финансовых и материальных интересах, которые могут повлиять на выполнение им государственных обязанностей. Показателен пример Франции, в общественном мнении которой широко обсуждаются финансовые аферы президента Ж.Ширака. Как видим, международное право в этом плане ушло далеко вперед. Оно установило приоритет таких принципов, как неподкупность, честность, нестяжательство, личный пример. Мировой опыт учит, что менталитет меняется не только законами, но и личным примером. Честность, неподкупность, нестяжательство, ответственность есть непреходящие ценности мирового сообщества. И российской власти их тоже надо осваивать.

В целом хочу подчеркнуть, что предлагаемые нами законопроекты позволят расширить участие граждан в государственном управлении, создадут новые процедуры общественного контроля над властью. Все это укрепит гражданское общество, сделает его более созидательным, что одновременно повлечет за собой позитивное изменение самой власти. В итоге Россия станет более благополучной и конкурентоспособной страной.

РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ

г. Москва

14 февраля 2002 г.

По инициативе Независимого института выборов 14 февраля 2002 года состоялись Общественные слушания по проекту федерального закона «О гарантиях права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации», который был разработан Независимым институтом выборов и Институтом федерализма и гражданского общества.

В Общественных слушаниях приняли участие депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководители и представители политических партий, общественных объединений, международных неправительственных организаций, ученые, специалисты, представители средств массовой информации.

Обсудив вынесенный на слушания инициативный проект федерального закона, заслушав доклады и выступления, участники Общественных слушаний утвердили настоящие Рекомендации.

1. Признать, что установленное статьей 33 Конституции Российской Федерации право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления до настоящего времени на практике не имеет эффективных правовых гарантий его реализации. Указанное право относится к числу важнейших конституционных прав граждан Российской Федерации. Его реализация должна обеспечить возможность воздействия общества на власть, содействовать вовлечению граждан в управление делами государства, служить защите прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем отсутствие должных правовых механизмов, обеспечивающих полное и своевременное рассмотрение обращений граждан в органах публичной власти, а также принятие по результатам рассмотрения мер в соответствии с законом приводит к тому, что провозглашенное в Конституции России право фактически утрачивает свое реальное содержание.

2. Считать необходимыми разработку и принятие федерального закона, гарантирующего реализацию права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти. Работа над законопроектом «Об обращениях граждан» велась в течение нескольких лет в Государственной

Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. К сожалению, участники законотворческого процесса не смогли прийти к общему мнению по спорным положениям законопроекта. В результате этого важный спектр общественных отношений остается нерегулированным на уровне федерального законодательства.

3. Обратиться к федеральным органам государственной власти, участвующим в соответствии с Конституцией Российской Федерации в процедуре издания федеральных законов, с предложением максимально ускорить процесс разработки, рассмотрения и принятия такого федерального закона. Необходимо найти правовые решения, соответствующие требованиям Конституции Российской Федерации и учитывающие мнения различных сторон, устранить искусственные процедурные препятствия на пути принятия данного законопроекта, определить конкретные сроки его подготовки и рассмотрения.

4. Отметить, что разработанный Независимым институтом выборов и Институтом федерализма и гражданского общества инициативный проект федерального закона «О гарантиях права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации» содержит ряд принципиально новых положений, направленных на обеспечение и защиту права граждан на обращения в органы, осуществляющие функции публичной власти, которые могут быть использованы федеральным законодателем в его работе по принятию федерального закона, регулирующего соответствующие общественные отношения. Безусловно, предложенные в данном законопроекте правовые решения не могут рассматриваться как единственно верные и не имеющие альтернативы. Законопроект может дорабатываться с учетом мнений всех заинтересованных лиц. Первичной является задача внесения на рассмотрение законодателя юридически качественного и отвечающего объективным потребностям практики документа.

5. Отметить, что законодательные инициативы, направленные на вовлечение граждан в управление делами государства и общества, будут не только способствовать оздоровлению общественного сознания и воспитанию в людях чувства гражданской ответственности, но и позволят получить мощный дополнительный потенциал совершенствования институтов власти в Российской Федерации.