



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Ю. Сунгуров

Работа с жалобами и обращениями жителей

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_rabota.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

А. Ю. Сунгуров

Работа с жалобами и обращениями жителей



Работа с жалобами и обращениями жителей является по сути центральным звеном во всей деятельности Уполномоченного по правам человека и его аппарата. Именно в процессе этой работы Уполномоченный может помочь конкретным, обратившимся к нему людям, именно из обращений жителей складывается основная часть картины нарушений прав человека в регионе, которая в дальнейшем будет отражена в Ежегодных и Специальных докладах, и которая станет основанием для различных инициатив Уполномоченного по исправлению ситуации в целом.

И хотя в среде Омбудсманов различных стран продолжают дискуссии о том, что важнее — ре-активная или про-активная компоненты их работы, на наш взгляд именно ре-активная деятельность, деятельность в ответ на жалобу или обращение, является основной в их многогранной работе¹.

С другой стороны, именно здесь скрывается одна из опасностей, подстерегающих Уполномоченных в процессе их ежедневной деятельности — опасность превратиться в особо уважаемые Бюро жалоб — учреждения, в которых поступившую жалобу аккуратно регистрируют, тщательно классифицируют и занесут в базы данных, а затем «отправят по принадлежности», и полученный ответ передадут заявителю.

¹ А.Ю.Сунгуров. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). — СПб.: Норма, 2005.

Как известно, именно возможность самостоятельного рассмотрения обстоятельств дела отличает Уполномоченного и его аппарат от подобных бюро жалоб.

Но именно в эту сторону толкают Уполномоченного обычаи и традиции российской исполнительной власти, обогащенные к тому же и советскими традициями с их разветвленной системой работы с жалобами и обращениями граждан.

Исходя из этой тенденции, рассмотрение работы Аппарату Уполномоченного по правам человека в жалобами и обращениями жителей мы предварим анализом деятельности Отдела по работе с жалобами и обращениями граждан, выполненным в процессе исследования деятельности такого отдела Администрации Ленинградской области.

Такой анализ кажется нам полезным не только исходя из необходимости предотвратить сведение института Уполномоченного по правам человека к Отделам жалоб, но также и с позиции использования всего полезного опыта, накопленного в процессе деятельности подобных Отделов и Бюро².

1.1. Основные этапы деятельности Отдела по работе с жалобами и обращениями в системе исполнительной власти.

На рисунке 1 представлена блок-схема основных этапов деятельности типичного отдела жалоб областной администрации (для администраций в системе МСУ и для отраслевых министерств (комитетов) в целом характерны те же этапы.

² Интересный анализ опыта работы с жалобами и обращениями граждан в позднее советское время, который во многом воспроизводится и сегодня, сделан в недавней диссертационной работе Е.Богдановой: Богданова Е.А. Обращения граждан в органы власти как опыт отстаивания своих интересов в условиях позднесоветского общества (1960– 1970-е годы). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. – СПб., 2006.

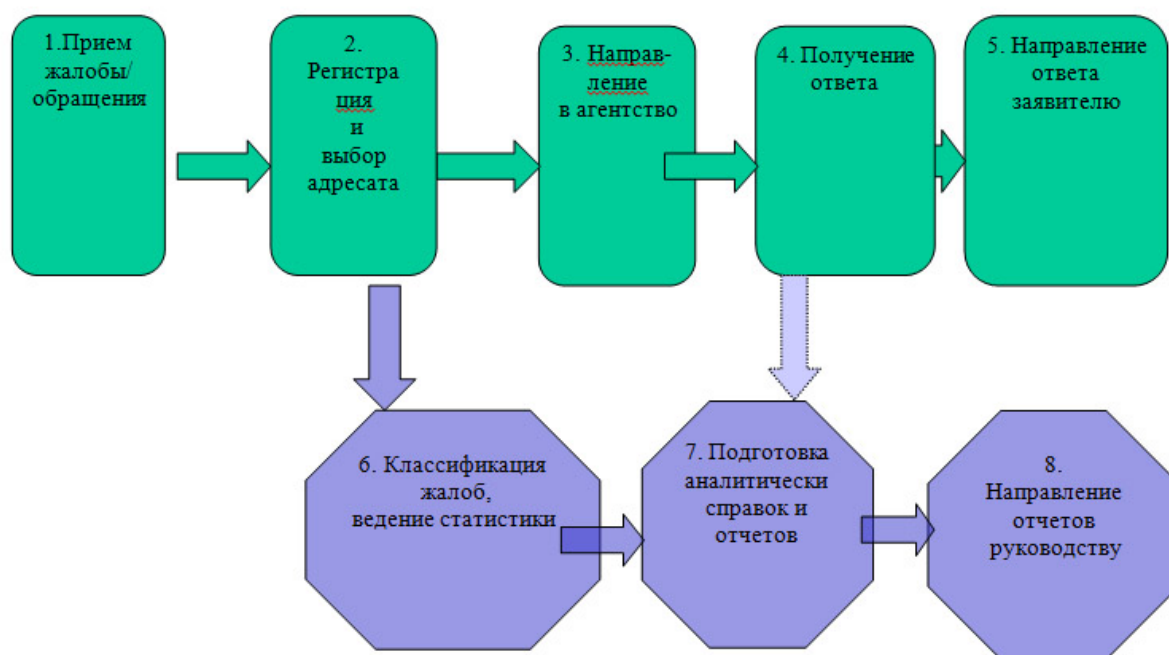


Рис.1. Краткая схема работы отдела обращений

Этап первый - прием жалобы или обращения.

Этот этап может реализоваться двумя основными способами:

- а) письменное обращение/жалоба
- б) передача обращения/жалобы

В первом случае жалобы поступают, как правило, по почте. Вместе с тем в некоторых администрациях, обладающих интерактивной веб-страницей, уже сегодня существует возможность подачи жалобы или обращения непосредственно через Интернет. При этом, например, в Администрации г. Петрозаводска, существует специальное распоряжения мэра, в соответствии с которым обращение, сделанное на веб-странице, регистрируется и ставится на контроль, как пришедшее по почте.

В случае устного обращения также существует два варианта — обращение принимает сотрудник Отдела жалоб, либо заявитель записывается на прием к руководителю организации и делает его во время приема. В последнем случае достаточно часто вопрос решается непосредственно в ходе приема, либо процесс рассмотрения обращения ставится под особый контроль. Устная жалоба и в этом случае трансформируется в письменный текст, но это происходит в интерактивном режиме, часто с помощью сотрудника Отдела жалоб, который путем наводящих вопросов и советов обеспечивает большую

информативность жалобы, что часто приводит к ее более эффективному рассмотрению.

Этап второй – регистрация жалобы / обращения и выбор адресата.

Процедура регистрации, как правило, достаточно четка расписана инструкциями. При этом, с одной стороны, важна фиксация даты обращения, так как срок ответа на него является основным критерием эффективности работы рассматриваемых структур. С другой стороны, как правило, именно в процессе регистрации жалобы производится ее классификация, что позволит в дальнейшем делать анализ проблемного поля соответствующего региона (см. этап б). Здесь работа отдела жалоб уже переходит в плоскость про-активной деятельности, на котором мы остановимся далее.

Выбор адресата направления жалобы / обращения – достаточно важный момент работы анализируемой структуры, так как от него во многом зависит эффективность всей процедуры. Он достаточно прост в случае жалобы на конкретное лицо, однако в случае обращения зам заявитель не всегда четко его определяет, и тогда уже сотрудник обсуждаемого отдела определяет, «по какому ведомству» нужно направить этот запрос.

Этап третий – направление жалобы или обращения в соответствующее агентство или структурное подразделение.

Четкое понимание структуры ведомства – необходимое условия эффективной реализации этого этапа, соответственно, посылка «не по адресу» снижает вероятность исправления ситуации. Вместе с тем форма сопровождающего письма достаточно стандартна и не зависит от содержания жалобы – «жалоба / обращение направляется для рассмотрения по существу и принятия мер», как правило, в письме содержится напоминание на обязанность адресата ответить в установленный законом срок.

Этап четвертый – получение ответа.

Как известно, в функции отдела жалоб не входит рассмотрение жалобы или обращения по существу, соответственно, его сотрудники не правомочны оценивать корректность. Единственно, что контролируют сотрудники отдела – это своевременность ответа, и, если ответа нет в

установленные законом сроки, то они напоминают, могут также послать специальное письмо или принять иные меры.

Определенным вариантом этой процедуры является ситуация принятия жалобы в процессе личного приема кем-то из руководителей учреждения или организации. В этом случае дело берется «под личный контроль», и отдел жалоб фактически действует уже от его лица, направляя жалобу для рассмотрения по существу. В этом случае руководитель может согласиться или не согласиться с подготовленным ответом на жалобу.

Этап пятый – направление ответа заявителю.

Это завершающий этап работы с автором жалобы или обращения. Как правило, на этом общении с автором обращения и заканчивается, так как в случае несогласия с ответом гражданин имеет право жаловаться далее по инстанции или обратиться в суд. Вместе с тем сотрудники отдела жалоб отмечали наличие небольшой группы авторов, которые пишут эти или иные жалобы в полюбившийся им адрес снова и снова.

В этих случаях оказывается очень полезным архив жалоб, который позволяет идентифицировать «историю отношений» с конкретными авторами и вести с ними взаимодействия более эффективно.

Этап шестой – классификация жалоб, ведение статистики.

Этот этап открывает аналитическое направление системы работы с жалобами и обращениями, в рамках которого соответствующие отделы реализуют важное направление – сбор и первичную обработку жалоб по их тематике. Прежде всего на этом этапе происходит классификация жалоб по определенному единому стандарту, что позволяет затем на основе информации отдельных Отделов и Бюро собирать и обобщать данные по всей стране, а также по отдельным ее регионам.

Надо подчеркнуть, что это направление работы анализируемых структур, по мнению самих сотрудников соответствующих отделов, во всяком случае, не менее важное, чем пересылка жалоб и контроль за своевременным получением ответов. Именно на основе постоянно ведущейся статистики сотрудники отделов готовят ежеквартальные отчеты.

Этап седьмой – подготовка аналитических справок и отчетов.

Такие справки и отчеты готовятся, как правило, ежеквартально и содержат не только статистику по теме обращений граждан и по тем ведомствам или территориям, из которых поступают жалобы и обращения, но и определенные выводы. Эти справки и отчеты, как правило, не содержат каких-либо предложений по исправлению ситуации, так как это не входит в компетенцию сотрудников отделов по работе с жалобами. Такие предложения, вероятно, появляются, на других, «верхних» этапах обработки поступающей информации.

Стоит отметить, что эти отчеты могут быть как регулярными – ежеквартальными и годовыми, так и специальными, посвященными, например, жалобам и обращениям жителей в связи или в процессе определенных акций или событий.

Примером таких тематических отчетов может служить Отчет о жалобах и обращениях граждан, поступивших в связи с выборами Президента РФ в 2004 году.

Этап восьмой – направление отчетов руководству.

Под руководством в данном случае понимаются как непосредственные руководители данной администрации, например губернатор Ленинградской области, так и общероссийское руководство на уровне Администрации Президента РФ. Действительно, одним из адресатов всех справок и отчетов является Администрация Президента в лице его полномочных представителей.

Можно предположить, что уже там, в различных аналитических подразделениях Администрации, происходит серьезная аналитическая обработка собранного материала и готовятся предложения по исправлению выявленных проблем.

Однако важно подчеркнуть, что это только предположения, так как ни отдельные отчеты, ни их аналитические обобщения, ни возможные предложения и выводы, не являются публичными, доступными для общества и его представителей, я представляют собой внутренние, служебные материалы, предназначенными для руководителей соответствующих административных структур³.

³ О современном опыте работы с жалобами и обращениями граждан в системе исполнительной власти см. также: Миронов М.А. Обращения граждан как элемент системы защиты прав человека и основных свобод: право и практика. – М.: Юрид.лит., 2001; Миронов М.А. Власть и народ: обратная связь. – М.: Юрид.лит., 1999. – 312 с.

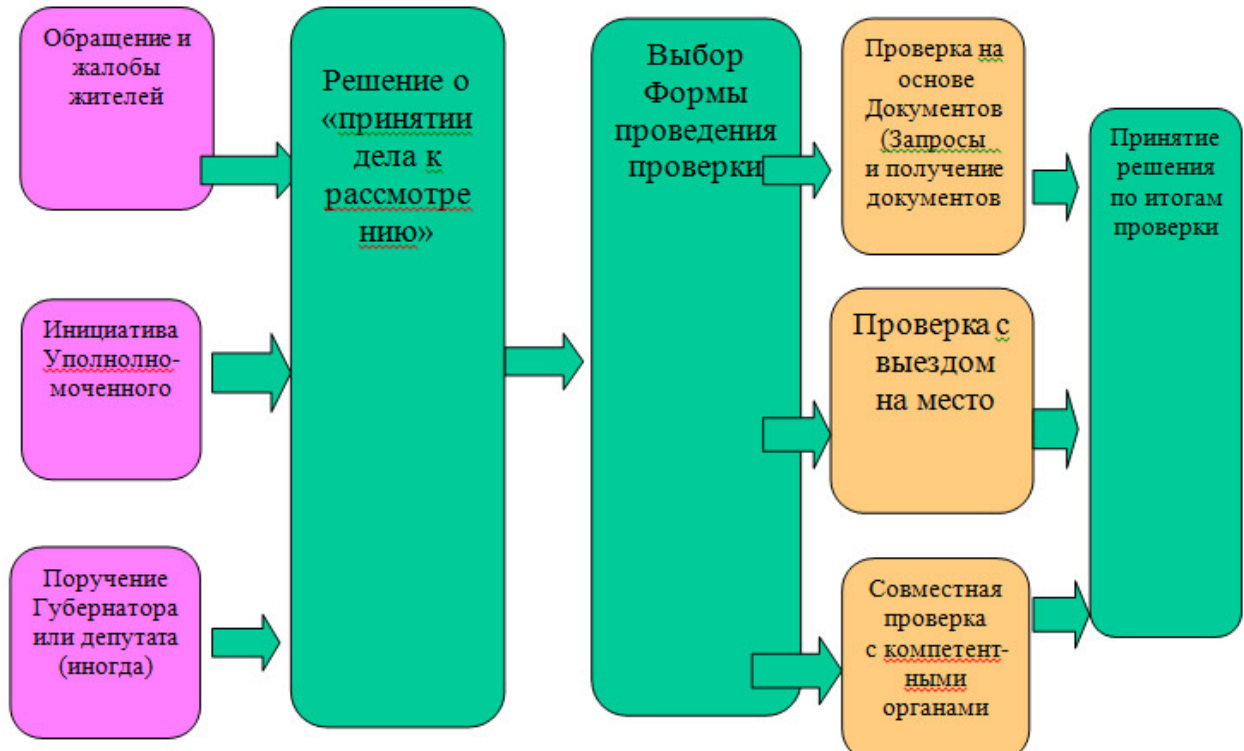


Рис. 3. Инициирование и формы проведения проверки

Этап третий – проведение проверки. Это важнейший этап, наличие которого в функционале Уполномоченного и является, с функциональной стороны, важнейшим отличием его института от Отделов жалоб.

Возможность, а точнее, обязанность, самостоятельно, или с привлечением экспертов и иных специалистов, выяснить суть дела, определить виновников нарушения прав человека, и на основе выяснения предложить меры по исправлению ситуации как в данном, конкретном случае, так и в профилактическом плане, это та сущностной характеристикой института Уполномоченного по правам человека, которая дает основу, в частности, для рекомендации Совета Европы о передачи ему части функций российской прокуратуры.

Таким образом, функционал института Уполномоченного по права человека можно сравнивать не только с функционалом Отделов по работе

с жалобами, но и с функционалом института прокуратуры⁴. Однако такое сравнение пока непривычно для многих сотрудников государственной власти, так как все привыкли, что только прокуратура имеет право выяснять, что было на самом деле и делать на этой основе законные заключения. Действительно, права самостоятельных проверок не имеют и сотрудники Администрации Президента РФ, все жалобы, которые приходят в их адрес, после их учета и систематизации для дальнейшей работы, направляются в те ведомства, и администрации, на сотрудников которых жаловался человека, «для рассмотрения по существу». Уполномоченный же по правам человека обладает этим правом.

Это принципиальное отличие института Уполномоченного иногда с трудом воспринимается даже сотрудниками его аппарата. В процессе обсуждения различных способов проверки поступивших обращений, которое проходило в процессе учебных семинаров для сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, нами было выявлено стойкое нежелание ряда сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека, пришедших в аппарат после опыта работы в милиции, ФСБ и прокуратуре, использовать термин «расследование». По их мнению, расследованием можно называть только проверку уполномоченных на то сотрудников милиции, ФСБ и прокуратуре, выполненную с соблюдением всех процессуальных норм, по результатам которой в случае выявления факта нарушения закона, должно с неизбежностью быть возбуждено уголовное или иное дело. А так как результаты рассмотрения Уполномоченным и его сотрудниками обстоятельств дела не приводят к юридически значимым последствиям, то такое рассмотрение расследованием не является, а только проверкой. И хотя эти проверки силами, например, бывших прокурорских работников могут проводиться очень квалифицированно, все же расследованием такое действие называть нельзя.

Эти обстоятельства позволили автору этих строк сформулировать следующую гипотезу. Юристы государственной службы привыкли рассматривать только «юридические» факты, за которыми с неизбежностью следуют определенные действия. А сообщения о просто «фактах» они всерьез не воспринимают. Соответственно, отношение к докладам Уполномоченных также не столь серьезное.

⁴ Подробнее об этом см. Сунгуров, 2005, глава 1, а также *The ombudsman; citizen's defender* / Ed. by Donald Cameron Rowat. - London, 1968.

Уполномоченный же своей деятельностью заставляет власть увидеть реальные, а не только «юридические» факты. Далее, на заключение УПЧ чиновник может отреагировать разными способами, т.е. реакция на заключение УПЧ подразумевает свободу выбора, а наши чиновники к этому не привыкли. Возможно, что эти обстоятельства являются одной из причин проблем, связанных с развитием обсуждаемого института в России и в других постсоветских странах.

Этап четвертый – принятие решения по итогам проверки. Это заключительный этап самого процесса проверки. Если проверка (расследование) реализуется, как правило, силами сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека, то этот этап требует участия самого Уполномоченного. Итогом решения может быть ответ заявителю, что «факты, изложенные в обращении не подтвердились», что случается довольно редко, так как подобные случаи фильтруются уже на первом этапе, когда дело «берется к рассмотрению». Если же предположение о действительном нарушении прав человека, сделанное на первом этапе процедуры, нашло подтверждение в ходе выполненной проверки (расследования), то от имени Уполномоченного готовится специальный, определенный Законом об Уполномоченных документ, который называется, как правило, Заключение. В нем фиксируется выявленное нарушение прав человека и предлагаются меры по его устранению.

Этап пятый – направление Заключения по адресату. Здесь важно не только и не столько направление формальной бумаги, на которую, отметим, чиновник может реагировать разным образом (в отличие от предписаний прокуратуры), сколько выбор формы контакта с конкретными руководителями. Так, при направлении официального заключения, важно соблюсти все принятые в среде юристов государственной службы формулировок и выражения, чтобы не сложилось впечатление несерьезности или низкой квалификации сотрудников нового института.

С другой стороны, иногда для исправления ситуации нет необходимости направлять официальное заключение – иногда достаточно простого звонка, о том, что по мнению Уполномоченного имеет место факт нарушения прав человека, неверного административного решения, и он советует его исправить. Часто такие неформальные звонки авторитетного в регионе Уполномоченного оказываются эффективнее

официальных бумаг. Промежуточный вариант – встреча Уполномоченного с тем руководителем, на сотрудника которого была подана жалоба, в том числе и встреча в неформальной обстановке, либо в процессе какого-то официального мероприятия.

Часто подобный неформальный способ передачи мнения Уполномоченного может иметь место на начальном этапе работы с обращением, когда из материалов дела он усматривает факт нарушения и сразу же может принять подобные меры.

Этап шестой – оценка ответа и принятие решения. Здесь также заложено существенное отличие института Уполномоченного от отдела жалоб. В отличие от последнего, Уполномоченный оценивает полученный ответ по существу, и может с ним как согласиться, так и не согласиться. Таким образом, у него возникает целый спектр возможных вариантов, которые в сокращенном виде представлены на Рисунке 2 в виде вариантов 7а и 7б.

Этап седьмой – варианты действий после получения ответа на Заключение. Исходя из варианта ответа и оценки Уполномоченным конкретной ситуации в связи с данным делом, возможны различные варианты решений Уполномоченного

а) Ответ на заключение Уполномоченного положителен – признается правота Уполномоченного, принимаются требуемые меры по исправлению ситуации. В данном случае Уполномоченный с удовлетворением сообщает заявителю о положительном решении его дела.

б) Ответ отрицателен, или в какой-то части не устраивает Уполномоченного и заявителя. В этом случае Уполномоченный может обратиться к руководителю предыдущего адресата, подобрать новые аргументы, обратиться за содействием в Уполномоченному по правам человека в РФ, или предпринять иные возможные действия. В этом случае процесс рассмотрения и переписки может занять месяцы, а в отдельные случаи – годы⁵.

⁵ Так, например, Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае А.И.Селюков боролся за восстановление честного имени жительницы края В.Д.Вербицкой более двух лет. См. А.И.Селюков. Жертва опознания. Очерки на правовые темы. – Ставрополь: ГУП СК «Ставропольская краевая типография», 2005. – 252 с. Другие примеры его деятельности – см. первый выпуск настоящей Библиотеки: Селюков А.И. Перипетии судеб: Избранное. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». Выпуск 1. – Ставрополь-СПб.: Норма, 2007. – 104 с.

в) Наконец, Уполномоченный может прекратить дело либо в связи с тем, что отрицательные ответы его в отсутствии факта нарушений прав человека, либо в связи с бесперспективностью его дальнейшего ведения. В последнем случае он может посоветовать варианты дальнейших действий, например, обратиться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге.

Этап восьмой – обобщение случаев нарушения прав человека, анализ их причин. Этот этап близок к некоторым аспектам работы Отделов жалоб, тем более, что проводят его как правило те же сотрудники, что и рассматривают конкретные дела. Во многих Аппаратах Уполномоченных по правам человека эти сотрудники каждый квартал готовят краткие обзоры поступивших жалоб, и предлагают конкретные случаи для включения в итоговый годовой отчет. Однако, в отличие от работы Отделов жалоб, подготовкой материалов в итоговый отчет (переход к этапу 11 на рисунке 2) в случае Уполномоченных по правам человека дело для этого этапа дело не исчерпывается. Как видно из схемы на Рисунке 2, обобщение прав человека может приводить также к подготовке предложений по изменению законов.

Этап девятый – подготовка предложений по изменению законов и иных нормативных актов. Это уже сущностно про-активный этап деятельности Уполномоченных, который принципиально отличает их работу от деятельности Отделов жалоб любого уровня. Некоторые Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ обладают правом законодательной инициативы, у других участие в совершенствовании законодательства прописано в задачах их деятельности, и они могут подавать свои предложения через иные органы или лица – субъекты законодательной инициативы, например, через депутатов региональных ассамблей.

Отметим здесь, что эта задача – совершенствование законодательства с позиции защиты прав человека, развития нормативной базы защиты человеческих прав – принципиально отличает институт Уполномоченного не от отделов по работе с жалобами администраций, но и от института прокуратуры – другого аналога обсуждаемого нами здесь института. Действительно, задачей института прокуратуры в плане реализации им функции общего надзора является, по сути, надзор за соблюдением закона в его позитивном плане, то есть за

соблюдением «буквы» закона, конкретных статей и норм существующего законодательства⁶. Для нашего же института главным является соблюдение прав человека, поэтому в тех случаях, когда Уполномоченный видит, что эти права нарушались при соблюдении всех норм существующих законов, он может и даже обязан подготовить предложения по изменению этих норм, по совершенствованию законов и подзаконных актов.

Этап десятый - анализ ситуации с правами человека. Это важное направление работы Уполномоченных по правам человека также существенно отличается от функционала Отелов по работе с жалобами. Этот анализ или мониторинг (в Аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ существует специальный отдел мониторинга нарушений прав человека) ведется на основе публикаций в СМИ, информации в Интернете, сообщений от общественных правозащитных организаций. Результаты этого анализа не только становятся одной из компонент ежегодных и специальных докладов Уполномоченного (переход к одиннадцатому этапу на рисунке 2), но и могут послужить основанием для инициирования рассмотрения дела по собственной инициативе Уполномоченного (переход к первому этапу на рисунке 2).

Этап одиннадцатый – подготовка ежегодного и специальных докладов. Это важный этап деятельности Уполномоченных по правам человека, который заслуживает особого внимания⁷. Здесь же отметим, что на этом этапе существует определенная аналогия между деятельностью Уполномоченного и его аппарата с одной стороны, и деятельностью отделов по работе с жалобами, которые также готовят годовые и специальные отчеты, однако в последнем случае основой для отчетов являются исключительно жалобы и обращения жителей, тогда как Уполномоченный имеет право использовать также и результаты мониторинга и анализа ситуации с правами человека, выполненных как его собственным аппаратом, так и другими организациями, включая и общественные правозащитные организации.

⁶ Об опыте взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и прокуратуры – см. Сунгуров, 2005, раздел 7.10.

⁷ Этой теме будет посвящен специальный выпуск Библиотеки Уполномоченных по правам человека.

Отметим также существование двух основных моделей Ежегодного доклада Уполномоченного, зафиксированных в соответствующих законах субъектов РФ: «Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в ...» (Российская Федерация и большинство субъектов РФ) и «Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в» (Амурская, Астраханская, Калининградская и ряд других областей). Объединяющий обе модели вариант узаконен в Красноярском крае, где Уполномоченный представляет «Доклад о соблюдении прав граждан на территории края и деятельности Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае»⁸.

Во всех типах доклад, наряду с анализом ситуации с соблюдением прав человека, предлагаются и определенные меры по решению выявленных проблем.

Этап двенадцатый – направление докладов руководству региона. Здесь под руководством региона понимаются как глава исполнительной и представительной властей субъекта РФ, так и руководители региональных управлений федеральных структур, прежде всего тех, в которых достаточно часто происходят нарушения прав человека – МВД и УВД, УФСИН, а также прокурорам, председателям судов, Минюста и т.д.

Как было указано выше, ежегодные отчеты направляют и Отделы по работе с жалобами, однако они направляют эти отчеты только «по вертикали власти» - руководителю своей администрации и в Администрацию президента РФ. Уполномоченный же направляет свои доклады достаточно широкому спектру руководителей как региональных властей, так и региональных представителей власти федеральной в ожидании от них реакции на сделанные в докладе предложения, определенных мер, направленных на улучшение ситуации с правами человека.

Этап тринадцатый – обсуждение докладов в региональном парламенте и/или в правительстве. В законах всех субъектов РФ предусмотрена процедура обсуждения представленного ежегодного доклада в региональных парламентах, что дает нормативную основу для

⁸ См., например: Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах (2000 – 2001)./ Под общей ред. О.О.Миронова. В 2-х томах. Том II. – М.: ИД «Юриспруденция», 2002.

их публичного обсуждения. Однако во многих из них это обсуждение проходит достаточно формально, и в итоге после краткого выступления Уполномоченного на сессии принимает стандартная резолюция «Принять доклад к сведению». В отличие от такого варианта, например, в Красноярском Крае сессия законодательного собрания принимает по докладу Уполномоченного развернутое постановление с конкретными поручениями различным ведомствам по исправлению выявленных в докладе проблем.

Интересен также опыт Свердловской и Самарской областей, где серьезное обсуждение ежегодных докладов Уполномоченного происходит на заседаниях Правительства области, по итогам которого принимаются развернутые постановления, также содержащие поручения конкретным ведомствам.

Этап четырнадцатый – публикация докладов в СМИ и их публичное обсуждение. Этот этап полностью отсутствует как в деятельности Отделов по работе с жалобами, так и в деятельности прокуратуры. Институт Уполномоченного по правам человека, в отличие от них, является принципиально публичным институтом, сила которого, по крайней мере в принципе, в опоре на общественное мнение. В этом плане всяческой поддержки заслуживает проведение некоторыми Уполномоченными по правам человека в субъектах РФ публичных обсуждений своих докладов, с привлечением широких кругов заинтересованной общественности.

1.3. Жалобы как основной механизм инициации рассмотрения дела: формы подачи и приема

Рассмотрим теперь более подробно первый этап собственно реактивной деятельности Уполномоченного по правам человека – инициацию рассмотрения дела. Как отмечалось в предыдущем разделе, инициирование рассмотрения дела может происходить по собственной инициативе Уполномоченного, а в некоторых субъектах РФ – и по поручению руководства органов представительной и исполнительной

власти. Однако основным путем начала рассмотрения дела являются все же жалобы жителей.

Эти жалобы могут быть поданы несколькими способами:

Письменная жалоба жителя в аппарат Уполномоченного

Подача жалобы в процессе приема жителя в аппарате Уполномоченного.

Подача жалобы в процессе выездного приема Уполномоченного в одном из районных центров субъекта РФ

Подача жалобы представителю или помощнику Уполномоченного в другом городе или поселке региона.

Подача жалобы лицами, находящимися в местах ограничения свободы

После того, как сотрудник аппарата или сам Уполномоченный вникнет в ситуацию, он может действовать по следующим вариантам:

Принять жалобу к рассмотрению («инициировать дело»)

Отклонить жалобу, как не относящуюся к его компетенции

Дать консультацию по возможным путям и перспективам решения проблемы с помощью иных организаций, либо разъяснить обратившемуся бесперспективность дальнейших действий в его конкретном случае.

Дать рекомендацию по обращению в ту или иную государственную или общественную организацию, способную оказать содействие заявителю (включая и содействие в обращении в Европейский суд по правам человека в Страсбурге)

В случае первого варианта, инициировании дела, следующим этапом является классификация жалобы и заведение на нее специального формуляра, который будет сопровождать ее весь процесс рассмотрения. Здесь следует отметить актуальность вопроса о наличии единого классификатора, существование которого позволило бы получать и анализировать в сравнительном аспекте данные по разным регионам, как это происходит с жалобами в структуры исполнительной власти.

Актуальным вопросом, связанным с первым, является также создание и использование единых компьютерных систем работы с жалобами и обращениями. Один из вариантов такой системы создан и распространяется среди аппаратов Уполномоченных Фондом поддержки деятельности Уполномоченных по правам человека.

Рассмотрим теперь способы подачи жалобы подробнее.

Письменная жалоба жителя в аппарат Уполномоченного.

Это наиболее простой способ подачи жалобы, однако он не является самым эффективным. Как правило, в присланной жалобе может не хватать каких-то документов, которые, конечно могут быть досланы по запросу, но процедура может занять много времени. Кроме того, сама жалоба часто формулируется неясно, соответственно у сотрудника аппарата не будет четкого понимания ситуации, а наводящие вопросы по переписке задавать сложно. Поэтому наиболее эффективным является все же второй способ – подачи жалобы в процессе приема.

Подача жалобы в процессе приема жителя в аппарате Уполномоченного.

Здесь так же, как и в случае приема жалоб в Отделах по работе с жалобами в структурах исполнительной власти, возможны два подварианта:

- а) прием жалобы сотрудником аппарата и
- б) прием жалобы непосредственно Уполномоченным по правам человека.

В нашей ситуации, в отличие от случая отделов жалоб, различие между обоими подвариантами существенно меньше, так как Уполномоченный не имеет административной власти над теми, на кого жалуются.

Вместе с тем в некоторых, достаточно простых случаях, а также в ситуации высокого авторитета Уполномоченного в регионе, возможно, что конфликтная ситуация будет решена простым звонком Уполномоченного конкретному лицу, от которого зависит то или иное решение. В таком случае дело будет завершено, фактически не начавшись – и в этом нет ничего предосудительного, напротив, факт нарушения прав человека быстро исправлен, восстановлена исходная ситуация. Вероятность такого развития ситуации тем выше, чем выше авторитет Уполномоченного среди руководителей региона.

С другой стороны, если прием ведет сотрудник аппарата, то есть происходит беседа в спокойной обстановке, то в сложных случаях, когда и сам то заявитель не вполне понимает деталей дела, то квалифицированный сотрудник в диалоговом режиме сможет точнее задавать наводящие вопросы. Вникнув же в суть дела, он часто помогает

заявителю грамотно составить жалобу, а иногда и делает это вместе с заявителем.

В случае непосредственной беседы с заявителем существует также проблема взаимодействия с раздраженными, нервными, а иногда и не вполне нормальными заявителями. В этом плане сотрудники, ведущие регулярный прием, также, как и соответствующие сотрудники Отделов жалоб, должны обладать определенными психологическими навыками, чтобы успокоить таких людей, а также, в случае клинических случаев, грамотно завершить беседу, не вызывая обострений. В каждом аппарате существуют свои приемы решения подобных ситуаций.

Здесь во весь рост встает и проблема психологической защиты и реабилитации сотрудников аппаратов Уполномоченных, часто занятых в приеме жалоб, овладение ими специальных приемов психологической защиты. С другой стороны, определенный личностный контакт также необходим, часто для заявителя важен сам факт того, что его терпеливо выслушали, то есть прием жителей имеет и свою психотерапевтическую составляющую.

Подача жалобы в процессе выездного приема Уполномоченного в одном из районных центров субъекта РФ

Прием жалоб и заявлений в процессе проведения выездов Уполномоченного по правам человека в удаленные от центра районы имеет ряд своих особенностей. прежде всего – это событие, в том числе и для руководителей администрации тех районов и городов, куда выезжает Уполномоченный. Поэтому очень часто прием ведут совместно Уполномоченный и кто-то из заместителей главы администрации (иногда и сам глава).

Эта процедура приводит часто к тому, что существенная часть жалоб (по оценкам сотрудников аппаратов УПЧ, около одной трети) решается в процессе самого приема, когда местный руководитель дает необходимые распоряжения по исправлению ситуации своим сотрудникам. если же «на месте» жалобу разрешить не удастся, местный руководитель берет остальные жалобы, связанные с деятельностью местных властей, под свой личный контроль, что также облегчает принятие положительных решений.

Здесь мы снова видим определенную аналогию с работой Отделов жалоб структур исполнительной власти: жалобы и обращения, которые руководители этих структур получают в процессе личного приема, берутся

под их контроль и разрешаются более эффективно, чем поступившие в Отделы обычным путем.

Подача жалобы представителю или помощнику Уполномоченного в другом городе или поселке региона.

В Аппаратах Уполномоченных по правам человека в ряде субъектов РФ (например, Алтайский и Красноярский края, Брянская и Новгородская области) существует практика назначения в отделенных районах территории представителей и / или помощников Уполномоченного, действующих на общественных началах. Как правило, в функции этих помощников входит лишь прием жалоб и обращений, а также оказание правовых консультаций. последний факт также очень важен, так как существенная часть работы сотрудников аппаратов заключается именно в правовых консультациях. такими образом, обращения в аппарат УПЧ проходят определенный отсев уже на уровне помощников в регионах.

Важно отметить, однако, что наиболее авторитетные помощники Уполномоченных (а опытные Уполномоченные отбирают на эти позиции именно таких людей) способны помочь людям в ряде случаев не передавая дело в Аппарат Уполномоченного — с помощью личных контактов с местными руководителями, давая им совет исправить ситуацию, не доводя ее к необходимости вовлечения самого Уполномоченного по правам человека, к фигурированию района в Ежегодном докладе Уполномоченного как района с высоким уровнем нарушений прав человека.

Подача жалобы лицами, находящимися в местах ограничения свободы.

Остановимся кратко на некоторых особенностях подачи жалобы лицами, находящимися в местах ограничения свободы, в том числе и отбывающими наказания. В большинстве законах об Уполномоченных по правам человека существует указание на то, что жалобы Уполномоченному по правам человека из мест заключения направляются без перлюстрации. В реальной практике эти статьи законов выполняются не всегда. Выходом здесь может быть передача жалобы непосредственно Уполномоченному или сотруднику его аппарата в процессе их посещения мест заключения, однако такие посещения происходят не очень часто.

В этой ситуации интересен опыт создания института Уполномоченных по правам человека в местах заключения из числа грамотных специалистов, не входящих непосредственно в систему УФСИН. Так, например, в колониях Саратовской области еще при первом Уполномоченном по правам человека А.С.Ландо были введены подобные позиции, которые занимали люди типа руководителей школ и ПТУ, в которых обучались отбывающие наказания. Они могли получать жалобы для передачи в Аппарат лично, а также использовали специальные «ящики для жалоб уполномоченному», ключи от которых имелись только у общественного Уполномоченного.