

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ НЕСУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ

ОТРЫВОК ИЗ КНИГИ «ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА»

(Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. М.: Московская школа прав человека, 2000)

В соответствии с рекомендациями международных организаций в последние годы повышенное внимание уделяется развитию несудебной защиты прав человека, как на международном, так и национальном уровне. Институты несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина призваны дополнить существующие механизмы судебной защиты.

Национальная система несудебных государственных институтов, призванных защищать права человека в Российской Федерации состоит из нескольких звеньев: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации; Прокуратура Российской Федерации; министерства и ведомства Российской Федерации; Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации и др. призваны дополнить существующие механизмы судебной защиты.

## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Омбудсмен — правовой институт, сложившийся в начале прошлого века в Швеции. Во второй половине XX столетия в скандинавских, а затем и в других странах также учреждается эта должность. Сегодня этот общепризнанный и широко распространенный институт действует на всех континентах, во многих демократических государствах. В разных странах он называется по-разному — уполномоченный по правам человека, защитник народа, парламентский уполномоченный, посредник, — но общая особенность его статуса заключается в том, что он избирается (назначается) органом государственной власти, как правило, парламентом, однако не подотчетен ему и независим в своей деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина.

Россия, провозгласившая себя правовым государством, стремится следовать опыту развитых демократий. Должность Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом, предусмотрена пунктом «Д» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации.

Еще до принятия соответствующего закона, в январе 1994 года, Государственная Дума назначила Уполномоченным по правам человека известного правозащитника С. А. Ковалева, являвшегося к тому времени в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26.09.93 № 1458 председателем Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Было установлено, что до принятия федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

В марте 1995 года С. А. Ковалев был освобожден от должности Уполномоченного Государственной Думой, не согласившейся с его самостоятельной позицией в оценке ситуации с правами человека во время первой войны в Чечне.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вступил в силу 4 марта 1997 года.

Закон определяет, что в срок не позднее 30 дней со дня его вступления в силу Государственная Дума должна назначить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Вопрос о назначении Уполномоченного дважды рассматривался Думой — в апреле и сентябре 1997 года, однако, ни одна кандидатура не набрала достаточного количества голосов. И только в мае 1998 года Государственная Дума смогла назначить на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронова, депутата Государственной Думы, представителя фракции КПрФ, доктора юридических наук, профессора.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определяет статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, устанавливает, что Уполномоченный в своей деятельности независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими.

Деятельность Уполномоченного призвана дополнить существующие средства защиты прав и

свобод граждан, она не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;
- анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- развитие международного сотрудничества в области прав человека;
- правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного создан рабочий аппарат, который осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

С жалобой к Уполномоченному может обратиться любой гражданин Российской Федерации, независимо от того, в каком государстве он находится. Уполномоченный рассматривает также жалобы иностранных граждан и лиц без гражданства, если они находятся на территории Российской Федерации (ст. 15).

Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе (ст. 16). Это положение закона означает, что Уполномоченный не рассматривает жалобы в качестве первой инстанции. Заявитель должен предварительно предпринять усилия по защите нарушенных прав через суд либо другим порядком. Если он считает, что принятыми по делу решениями его права не восстановлены, и не согласен с таким решением, — в таком случае, возможно, обратиться с жалобой к Уполномоченному.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения федеральных и региональных (субъектов Российской Федерации) законодательных (представительных) органов государственной власти.

Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении (ст. 17).

Из содержания ст. ст. 16 и 17 закона «Об Уполномоченном... » вытекают два главных условия приемлемости жалобы:

1. Предварительное использование судебных или административных механизмов защиты прав;
2. Подача жалобы в течение года с момента предполагаемого нарушения прав и свобод заявителя.

К жалобе, кроме того, предъявляются достаточно типовые формальные требования: жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Особые условия подачи жалоб закон предусматривает для лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Жалобы, адресованные Уполномоченному такими заявителями, просмотру администрацией мест принудительного содержания не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному (ст. 19).

Жалоба, направляемая Уполномоченному, не облагается государственной пошлиной.

Получив жалобу, Уполномоченный имеет право:

- 1) принять жалобу к рассмотрению;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- 3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- 4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении по жалобе Уполномоченный должен в десятидневный срок уведомить заявителя. Если заявителю отказано в принятии жалобы к рассмотрению, то Уполномоченный должен мотивировать свой отказ. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению обжалованию не подлежит.

Если жалоба принята к рассмотрению, то Уполномоченный информирует об этом не только заявителя, но и государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

Приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к государственным органам, обладающим соответствующей компетенцией или должностным лицам за содействием в

проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Проверка не может быть поручена тому органу или должностному лицу, решения или действия которых обжалуются.

Уполномоченный обладает широкими правами для проведения проверки по жалобе. Он вправе:

1) беспрепятственно посещать различные государственные и общественные учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, места принудительного содержания;

2) запрашивать и получать от причастных к делу организаций сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, имеющим отношение к жалобе;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Эти права Уполномоченного защищены Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. Статья 165<sup>12</sup> Кодекса предусматривает ответственность за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Вмешательство в деятельность Уполномоченного, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных законом об Уполномоченном, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме влечет административное взыскание в виде штрафа.

Уполномоченный обязан направить организации или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение. В нем даются рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод.

Поскольку Уполномоченный не является судебной инстанцией, не обладает властными полномочиями для непосредственного разрешения жалобы, закон закрепляет за ним право воздействовать на нарушителей (органы и должностных лиц) посредством других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан. В соответствии со ст. 29, по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Жалобы Уполномоченному можно направлять не только по почте, но и передать их через приемную Уполномоченного по правам человека в Москве. Здесь можно получить все необходимые консультации о порядке оформления и подачи жалоб.

В 1999 году Уполномоченному поступило около 23 тысяч индивидуальных и коллективных жалоб и обращений граждан о нарушениях их прав и свобод. Это почти в 3 раза больше, чем за шесть месяцев 1998 года. Более 1,5 тысяч заявителей обратились непосредственно в приемную Уполномоченного в Москве.

Из общего количества поступивших в 1999 году жалоб и обращений граждан 36,7% были приняты к рассмотрению; разъяснены заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод — 51,9%; отказано в принятии к рассмотрению — 11,4%.

Тот факт, что более 60% жалоб отклонены Уполномоченным, свидетельствует, к сожалению, о низкой правовой культуре заявителей, незнании форм и методов защиты своих прав.

По 20% жалоб, принятых к производству Уполномоченным, достигнуто положительное решение, т. е. восстановлены нарушенные права в соответствии с ожиданиями заявителя.

Тематика дел, принятых к производству Уполномоченным в 1999 году, распределилась следующим образом (в процентах к общему числу):

- Конституционное и административное право - 5,6%;
- Уголовное, уголовно-процессуальное - 31,3% (и уголовно-исполнительное право);
- Гражданское право - 21,8%;
- Жилищное право - 10,7%;
- Трудовое право - 14,1%;
- Земельное право и охрана окружающей природной среды - 1,2%;
- Международное право - 1,3%;
- Права инвалидов, ветеранов труда, вопросы пенсий и пособий - 6,7%;
- Права военнослужащих и членов их семей - 5,4%;
- Права беженцев и вынужденных переселенцев — 1,6%;
- Другие - 0,3%.

Помимо работы с индивидуальными заявителями и конкретной помощи в восстановлении нарушенных прав и свобод отдельных лиц, Уполномоченный имеет возможности по совершенствованию, как законодательства, так и правоприменительной практики в области прав и свобод человека и гражданина. Тем самым Уполномоченный может предотвратить типичные, массовые нарушения прав человека в целом в Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. К настоящему времени (*прим. – данные 2000 года*) уполномоченные назначены и действуют в следующих субъектах РФ.

В ряде регионов страны действуют Уполномоченные по правам ребенка. Сложившаяся практика показала, что их статус регулируется не законами, а положениями, принимаемыми органом исполнительной власти. Соответственно Уполномоченный не избирается представительным органом, а назначается главой администрации. Организационно Уполномоченные по правам ребенка являются подразделениями администрации. Все это ставит под большое сомнение принцип независимости, объективности данного института и его эффективность в защите прав детей.

## ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В большинстве стран со сложившейся системой разделения властей, с действующими институтами правового государства, прокуратура осуществляет только функцию уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в уголовном судопроизводстве. Российская правовая традиция (со времен учреждения прокуратуры Петром I в 1722 году) через советский период и до настоящего времени возлагает на прокуратуру также функцию общего надзора за исполнением законов. Многие современные юристы считают данную функцию архаичной, свойственной только командно-административной системе. При вступлении Российской Федерации в Совет Европы Парламентская Ассамблея в 1996 году рекомендовала России принять соответствующий стандартам Совета Европы закон о роли, деятельности и организации прокуратуры. И, действительно, уже упоминавшийся факт несоответствия значительной части нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции России, говорит о несостоятельности прокуратуры в выполнении ею надзорных функций.

Вместе с тем Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (в редакции от 17 ноября 1995 г. и с изменениями на 2 января 2000 г.) устанавливает, что предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. По сути дела прокурорский надзор распространяется на все сферы жизни, урегулированные законом.

Компромиссом между различными подходами к функциям прокуратуры явилось включение в Закон о прокуратуре в 1995 году особого направления надзорной деятельности прокуратуры — надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (глава 2).

Предметом надзора прокуратуры в этом направлении является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами

управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Прокуратура осуществляет также надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие с точки зрения соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина.

За прокуратурой также закреплено право надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Прокуратура придает защите прав человека особое значение и основными направлениями надзорной деятельности считает надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений. Об этом свидетельствует, в частности, и издание Приказа № 39 от 22 мая 1996 года «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (см. приложение IV, стр. 351).

В течение года все органы прокуратуры России получают около полутора миллионов обращений, затрагивающих все жизненные проблемы нашего общества.

В 1999 г. органами прокуратуры выявлено более 500 тыс. фактов нарушения законов, из них около 20. 0 тыс., т. е. более трети — в сфере соблюдения прав и свобод человека. В целях устранения нарушений прав внесено более 75 тыс. представлений, 33 тыс. протестов, возбуждено 476 уголовных дел, применены другие меры прокурорского реагирования. В течение года прокурорами предъявлено в суды общей юрисдикции более 230 тыс. исков и заявлений, из них 123 тыс. (53,3%) — в интересах граждан. 75% дел было связано с защитой нарушенных трудовых, жилищных прав либо прав несовершеннолетних.

Органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль над соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не должны вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

При осуществлении этой функции прокурор имеет определенные законом полномочия и задачи:

— он рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина.

— прокурор должен разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод.

— прокурор принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прокурор использует и другие полномочия, закрепленные за ним законом.

Если прокурор усмотрит, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, он возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

Прокурор также предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иски в интересах пострадавших, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Систему прокуратуры составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуроры федеральных округов, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов. В этих органах в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

Запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Известно, что в советское время практика пересылки жалобы тому самому органу, на который подана жалоба, была распространенным явлением.

Ответ прокурора на заявление, жалобу и иное обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

Поступающие в органы прокуратуры заявления и жалобы, иные обращения рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством. Кроме того, порядок рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации весьма детально регулируется внутренним нормативным актом — приказом Генеральной прокуратуры РФ от 15 декабря

1998 года № 90.

Как установлено упомянутым приказом, общие сроки рассмотрения обращений граждан и должностных лиц — не позднее месяца со дня поступления в прокуратуру, а обращений, не требующих дополнительного изучения и проверки — не позднее 15 дней. На особом контроле находятся обращения, поступившие от Президента, Правительства Российской Федерации и других органов исполнительной власти, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, от палат Федерального Собрания, от депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Такие обращения должны рассматриваться безотлагательно. Ответ на депутатский запрос, направленный в установленном законом порядке, Генеральная прокуратура должна давать не позднее 15 дней со дня его получения.

Однако не следует обольщаться и ожидать от прокуратуры, что на вашу жалобу своевременно поступит ответ, если он вообще поступит. Прокуратура, которая как раз и стоит на страже закона, надзирает за соблюдением законов, сама зачастую и нарушает эти законы. В сентябре 1999 года Государственная Дума была вынуждена направить парламентский запрос к исполняющему обязанности Генерального прокурора РФ В. В. Устинову в связи с неполучением ответов на обращения депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На протяжении пяти месяцев обращения нескольких депутатов Государственной Думы в прокуратуру города Москвы и Генеральную прокуратуру Российской Федерации оставались без рассмотрения, никаких мер прокурорского реагирования на их обращения не было принято (см. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 29. 09. 99 №4375-11 ГД). И если ответственные работники прокуратуры столь пренебрежительно относятся к обращениям депутатов Государственной Думы, то нетрудно предположить, каково отношение к обращениям, жалобам рядовых граждан.

Если ваша жалоба принята и рассмотрена прокуратурой, то прокурор может принести протесты на акты, нарушающие права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали эти акты. Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

Однако и принесение протеста или представления прокурором не гарантируют устранения допущенного нарушения прав и свобод человека. Прокурор не обладает распорядительными полномочиями в отношении таких органов. Руководители и должностные лица могут не согласиться с доводами прокурора и оставить свое не правовое решение в силе, либо вообще могут проигнорировать законные требования прокурора.

Прокурор в данном случае может обратиться по фактам нарушения прав и свобод граждан в суд.

Исключения составляют постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения. Эти требования подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Закон не устанавливает какой-либо формы обращения (жалобы) к прокурору. Жалобу нужно оформлять, исходя из общих требований к таким документам. Жалоба подается на имя прокурора той административной единицы, в котором находится орган или должностное лицо, нарушающие права граждан. Заявление можно отправить по почте, вручить на личном приеме, передать в канцелярию прокуратуры.

Как бы ни был несовершенен закон о прокуратуре, как бы неадекватно ни регулировал он общественные отношения в новых ценностных, политических, правовых устремлениях России, зафиксированных в ее Конституции, какие бы «недостатки» ни проявлялись в деятельности прокуратуры, следует опираться на действующее законодательство и использовать органы прокуратуры в защите своих прав.

### ***Генеральная прокуратура Российской Федерации***

*ул. Б. Дмитровка 15а*

*Москва 103793*

*тел. (095) 229-46-62, 928-70-61*

*факс (095) 921-20-85, 921-41-86*

### **ДЕПУТАТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ**

Как известно, основная функция депутатов Государственной Думы и депутатов других представительных органов — участие в законотворческом процессе.

Вместе с тем депутат, будучи представителем и выразителем интересов избирателей, должен постоянно прислушиваться к их чаяниям и поддерживать с ними связь.

Федеральный закон от 08. 05. 94 № 3-ФЗ (в редакции от 5 июля 1999 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» определяет, что формами деятельности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы является среди других и работа с избирателями. Депутаты рассматривают обращения избирателей, ведут прием граждан, вносят предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения.

Депутат вправе обратиться к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Согласно Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22. 01. 98 №2134-11 ГД с изменениями на 19 января 2000 года) депутат Государственной Думы отвечает на письма избирателей, изучает поступившие от них предложения и жалобы, осуществляет их прием в своем избирательном округе или в регионе.

В период заседаний Государственной Думы формой работы депутатов Государственной Думы с избирателями является, прежде всего, рассмотрение поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные федеральным законодательством о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

Депутат вправе направить запрос в различные органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации по вопросам, входящим в их компетенцию. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной согласованный с инициатором запроса срок.

Однако Закон ограничивает полномочия депутатов и не допускает их вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность.

Ежемесячно в Государственной Думе рассматривается примерно 8000 обращений граждан, общественных организаций и трудовых коллективов. Поступающие обращения отражают политические и социально-экономические проблемы жизни страны, а также наиболее значимые события последнего времени. На личный прием обращается в среднем по 700 человек в месяц. Наиболее часто посетители просят помощи в решении конкретных насущных проблем, касающихся соблюдения правопорядка, улучшения жилищных условий, социальной защиты, помилования, трудоустройства и получения пособий по безработице. На личном приеме принимается до 200 заявлений, 500 посетителей получают разъяснения по интересующим вопросам.

Значительная доля обращений приходится на г. Москву (18% всей почты) и Московскую область (10%).

Проблемы социально-экономического характера, а также сферы обеспечения правопорядка доминировали в почте на протяжении всего периода с 22 февраля по 27 марта 2000 г.

В каждом втором обращении высказывалось неудовлетворение работой органов прокуратуры, внутренних дел, судов по соблюдению законности. Более 350 писем содержали просьбы о пересмотре гражданских и уголовных дел.

За период с 22 февраля по 27 марта 2000 г. по просьбам граждан депутатам Государственной Думы направлено 1556 писем, депутатским объединениям в Государственной Думе — 136. Аппаратам комитетов и комиссий Государственной Думы передано 975 обращений, содержащих предложения и замечания по совершенствованию законодательства. Пресс-службе Государственной Думы в адрес передачи «Парламентский час» направлено 213 писем.

*В качестве примера работы с обращениями и жалобами приведем некоторые данные из отчета депутата Государственной Думы от Перовского 198-го избирательного округа г. Москвы Борщева В. В. с 1994 по 1999 год (фракция «Яблоко»), председателя Постоянной палаты по правам человека Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации.*

На личном приеме в Перовском избирательном округе с января 1996 года по май 1999 года депутатом и его помощниками принято около 5000 человек, из них более 4200 — избирателей округа.

В федеральные органы государственной власти, в органы власти города, округа, в районные управы по заявлениям и жалобам жителей округа направлено более 2050 обращений и депутатских запросов.

Направлено более 100 письменных разъяснений ветеранам труда по вопросу реализации льгот по оплате жилья и коммунальных услуг.

Беженцам, вынужденным переселенцам, мигрантам оказана помощь в стационарном лечении, обустройстве, оформлении документов на получение компенсации, в устройстве в гостиницу, в признании вынужденным переселенцем, в предоставлении ссуды на приобретение жилья, в защите жилищных прав, в защите прав их детей.

Под постоянным контролем В. Борщева было несколько десятков бездомных и освободившихся из

мест лишения свободы.

В. Борщев получал в год до 500 жалоб от осужденных, подозреваемых и обвиняемых. По жалобам направлялись запросы, обращения в органы прокуратуры, внутренних дел, ГУИН Минюста России и другие органы. По обращениям депутата было отменено несколько десятков незаконных решений судов и органов прокуратуры.

Принимались меры по отмене необоснованных решений правоохранительных органов об отказе в возбуждении уголовных дел при наличии признаков совершения преступных деяний.

В. Борщев выступал общественным защитником на процессах о восстановлении полномочий нескольких судей, изгнанных из судебного сообщества за принципиальную позицию. Он неоднократно выступал в судах на стороне лиц, требовавших прохождения альтернативной гражданской службы взамен военной, направил более 10 обращений в прокуратуру по фактам отказов призывных комиссий в предоставлении права на альтернативную гражданскую службу.

Другие жалобы (обращения) и достигнутые по ним решения касались таких проблем, как улучшение жилищных условий социально незащищенных граждан, отселение жителей из аварийных и ветхих домов, ликвидация задолженности по выплатам заработной платы, защита жилищных интересов несовершеннолетних, реабилитация и получение льгот репрессированным, содействие религиозным объединениям в возвращении культовых зданий и другого имущества, выделение земельных участков, организация детского питания в школе, соблюдение экологического законодательства, благоустройство территорий, транспортные проблемы, защита расположенных и действующих в округе общественных организаций и т. д.

Правда, мы бы рекомендовали частным лицам и НПО не злоупотреблять правом обращения к депутатам. Все-таки основная функция депутата — законотворчество. До обращения с жалобой к депутату постарайтесь использовать все другие законные механизмы защиты нарушенных прав.

### ***Государственная Дума Российской Федерации***

*ул. Охотный Ряд, 1*

*Москва, 103265*

*тел.: (095) 292-80-00, 292-03-71*

*<http://www.duma.ru>*

***Приемная:*** *ул. Моховая, 7 Москва, 103265*

*тел.: (095) 202-75-40, 202-66-70*

### **ОБРАЩЕНИЕ В ВЫШЕСТОЯЩУЮ ИНСТАНЦИЮ, МИНИСТЕРСТВА И ВЕДОМСТВА**

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

В литературе по защите прав человека среди государственных механизмов часто выделяют так называемый административный порядок. Под этим порядком понимают обращение в вышестоящую инстанцию и деятельность органов, принимающие участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях: органы МВД, административные комиссии органов местного самоуправления, органы транспорта, органы государственного надзора (технический, санитарный, эпидемиологический, горный и т. п., различные инспекции: государственная инспекция труда, государственная жилищная инспекция, — всего около ста). Зачастую административное правонарушение (проступок) посягает на права и свободы граждан.

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены органы и лица, действия которых обжалуются. Порядок обращения с жалобами в вышестоящую инстанцию регулируется общими нормами, т. е. Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения

предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968г. № 2534-VII (с изменениями на 2 февраля 1988 г.).

Единый порядок ведения делопроизводства по жалобам установлен ныне действующими на территории РФ Постановлением Совета Министров СССР «О порядке ведения делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях» от 13 октября 1991 года и Типовым положением о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных организациях, на предприятиях, в учреждениях и организациях (утверждено Постановлением ГКНТ, Госстандарта СССР и Главного архивного управления при СМ СССР от 30 ноября 1991 года). Поступившие в организацию жалобы должны быть зарегистрированы в день их поступления. Срок хранения жалоб и документов по их

разрешению составляет 5 лет. Персональная ответственность за состояние делопроизводства по жалобам, а также за полное и правильное их рассмотрение в соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами возложена на руководителей органов (организаций).

Различные министерства и ведомства принимают в развитие названного Указа ПВС СССР свои нормы. Например, приказом Минюста России от 23 ноября 1988 г. №46/16-01 утверждена «Типовая инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб, ведения делопроизводства по ним и организации приема граждан в министерстве юстиции автономной республики и отделе юстиции исполкома краевого, областного Совета народных депутатов».

В Министерстве внутренних дел России действует «Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах, учебных заведениях, внутренних войсках, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР» утвержденная приказом МВД СССР от 1 ноября 1982 г. № 350.

В Москве порядок подачи, рассмотрения и разрешения жалоб граждан установлен Законом г. Москвы «Об обращениях граждан» от 18 июня 1997 года (см. Приложение IV, стр. 312).

В соответствии с законодательством РФ органы государственной власти, руководители органов местного самоуправления должны систематически проверять состояние работы по рассмотрению жалоб граждан в соответствующих государственных органах, органах местного самоуправления, а также на предприятиях.

### **КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Согласно Конституции России (п. 2 ст. 80) Президент Российской Федерации является гарантом, прав и свобод человека и гражданина. При вступлении в должность Президент приносит народу присягу, в которой он клянется при осуществлении своих полномочий уважать и охранять права и свободы человека и гражданина.

Для реализации своих полномочий Президент учреждает различные органы. Среди таких органов — Комиссия по правам человека.

Впервые Комиссия была образована Указом Президента в сентябре 1993г. Председателем Комиссии был утвержден С. А. Ковалев, депутат Государственной Думы. Комиссия просуществовала более двух лет, в начале 1996 года самораспустилась в связи с несогласием многих членов Комиссии с действиями Президента России в Чеченской Республике. В течение нескольких месяцев Комиссия не функционировала.

В мае 1996г. Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин утвердил своим Указом новый состав Комиссии. Председателем Комиссии был утвержден В. А. Карташкин, доктор юридических наук, профессор. Председатель и члены Комиссии работают на общественных началах.

Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации является совещательным и консультативным органом при Президенте и содействует реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. Среди задач, которые стоят перед Комиссией, стоят и задачи содействия совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод личности; содействие координации деятельности органов государственной власти по реализации государственной политики в области обеспечения и защиты прав человека и гражданина. Для выполнения возложенных на Комиссию задач ей предоставлены значительные полномочия. Она осуществляет подготовку проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; вносит Президенту страны предложения о совершенствовании механизма защиты прав личности; участвует в подготовке законопроектов, регулирующих данные вопросы; участвует в разработке международных договоров и в подготовке материалов для докладов в международные организации в соответствии с обязательствами Российской Федерации, составляет общие ежегодные и специальные доклады о соблюдении прав человека и гражданина в российской Федерации.

Комиссия наделена правом запрашивать информацию от различных организаций, получать объяснения от соответствующих должностных лиц.

Комиссия также рассматривает направленные ей обращения граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также учреждений и организаций, содержащие информацию о фактах систематических нарушений прав и свобод человека и гражданина. Комиссия может по собственной инициативе проверять информацию о случаях нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также об отдельных фактах ущемления прав человека и гражданина, представляющих особую общественную опасность.

Жалобы, поступающие в Комиссию, рассматриваются ее членами и небольшим штатом сотрудников. Комиссия не может вынести по жалобе обязательное решение. Часть жалоб с заключениями

Комиссии направляются в судебные и правоохранительные органы, различные министерства и ведомства, по другим — даются разъяснения по правовым вопросам, затронутым в них. Комиссия контролирует ход разрешения многих жалоб и обращений; с целью проверки посещает различные министерства, ведомства, учреждения уголовно-исполнительной системы и следственные изоляторы. Орган государственной власти и его должностные лица, получившие рекомендации и заключения Комиссии, обязаны в установленный срок рассмотреть их и уведомить Комиссию о принятом решении.

В отличие от требований к жалобе в Конституционный Суд, к Уполномоченному по правам человека какой-либо «жесткой» формы жалобы, сроков обращения, правил приемлемости и т. п. Комиссией не установлено.

В 1999 году Комиссия получила 4 тыс. обращений граждан. По значительному числу обращений были приняты конкретные меры по восстановлению нарушенных прав.

***Карташкин Владимир Алексеевич***

*Председатель Комиссии*

*Комиссия по правам человека при Президенте РФ*

*Ипатьевский пер. 4, подъезд 6*

*Москва, 103132*

*тел.: (095) 206-49-14, факс 206-48-55*

## **КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РФ**

Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» было рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации образовывать в соответствующих субъектах Российской Федерации комиссии по правам человека с функциями, аналогичными функциям Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. Комиссии создаются при главах администраций субъектов Российской Федерации и оказывают им помощь и содействие в соблюдении и защите основных прав и свобод российских граждан. Комиссии также рассматривают поступающие жалобы и принимают возможные меры для защиты и восстановления нарушенных прав граждан. Ныне примерно в 70 регионах страны созданы такие комиссии.

## **УПРАВЛЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН**

Одной из несудебных инстанций рассмотрения жалоб на нарушения прав является Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан. Положение об этом Управлении утверждено Указом Президента РФ от 3 апреля 1997 года № 288 (с изменениями на 21 апреля 1998 года).

Согласно этому Положению Управление рассматривает устные и письменные обращения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, адресованные Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации. Под обращениями понимаются предложения, заявления и жалобы.

Жалоба документами Управления определяется как требование о восстановлении прав и законных интересов граждан, нарушенных действиями либо решениями государственных органов, владельцами частных предприятий, должностными лицами и общественными организациями.

Управление самостоятельно рассматривает обращения, либо направляет их для рассмотрения в соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации, в Аппарат Правительства Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В исключительных случаях жалобы рассматриваются непосредственно аппаратом высшего должностного лица страны.

Примерно треть всех обращений поднимает вопросы, входящие в компетенцию местных исполнительных органов власти и Управление направляет такие обращения для разрешения на местах. В необходимых случаях осуществляет контроль за своевременным выполнением ими поручений по обращениям граждан. Для осуществления своих функций Управление имеет право запрашивать и получать необходимые материалы от всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также учреждений, организаций и должностных лиц.

В Управление поступает ежегодно около 300 тысяч обращений. Управление также организует прием граждан работниками Администрации Президента РФ, в том числе ее руководителем, его заместителями и руководителями самостоятельных подразделений.

---

### ***Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан***

*ул. Ильинка, 23, г. Москва, 103132*  
*тел.: (095) 220-93-84*