

# ОБЛАКА

22.07.2014

В эфире программа «Облака»...

Это передача о заключенных, для заключенных и для всех тех, кому не безразлична их судьба.

Здравствуйте. У микрофона Ирина Новожилова.

Ежегодно правозащитные организации России направляют в органы прокуратуры более 100 тысяч обращений в интересах граждан, в защиту прав человека или в публичных интересах. Заключенные также достаточно часто обращаются в прокуратуру за защитой своих гражданских прав. К сожалению, содержание ответов, поступающих в адрес заявителей, могут свидетельствовать о преобладании формального подхода со стороны прокуратур в работе с обращениями граждан. В некоторых, далеко не редких случаях, правозащитники отмечают откровенное противопоставление ведомственных интересов общественным и государственным.

Наиболее последовательную позицию по защите прав человека занимают представители природоохранной прокуратуры, прокуроры, проверяющие законность и обоснованность отказов в возбуждении уголовных дел, и прокуроры по надзору за соблюдением законности в местах лишения свободы.

В целях установления в органах прокуратуры единого порядка рассмотрения обращений и приема граждан, приказом генерального прокурора Российской Федерации была введена в действие специальная Инструкция, которая действует уже больше года. Не всегда положения ее выполняются, а некоторые нормы вызывают сомнения. При обсуждении в Общественной Палате эффективности новой инструкции, ее практической реализации правозащитники высказали ряд критических замечаний.

У микрофона член общественной наблюдательной комиссии за местами принудительного содержания Московской области Любовь Кравцова:

При исследовании данной инструкции я обратила внимание на то, что в пункте 2.4 написано, что «в части рассмотрения доводов и несогласия с принятыми решениями эти обращения рассматриваются в соответствии с настоящей инструкцией, при этом не допускается передача обращений на рассмотрение лицу, чьи действия или решения обжалуются. Однако зачастую вот это положение у нас не соблюдается. Не то что зачастую, а повсеместно. на моей практике, когда ко мне приходят граждане и жалуются на прокурора нижестоящего, те заявления и обращения, которые направляются в вышестоящую прокуратуру, спускаются в первичное звено и там рассматривается.

Большинство наблюдений и суждений, высказываемых правозащитниками, основываются на собственном опыте взаимодействия с гражданами и с органами прокуратуры. Ситуация, когда жалобы, направляемые в Генеральную прокуратуру, пересылаются в регионы, обычная и соответствует ведомственной инструкции. Но любой житель провинциального населенного пункта, не говоря уже о заключенном удаленной колонии или тюрьмы, твердо знает – на местах правды не найдешь. Такая уверенность приводит к тому, что люди просто перестают жаловаться и верить в справедливость. Ведь кроме дополнительных проблем, подчас весьма серьезных, человек в результате ничего не получает.

\*\*\*

Как гласит инструкция, работа по рассмотрению и разрешению обращений граждан должна быть направлена на обеспечение защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, на укрепление законности и правопорядка. Каждое обращение, в соответствии с Инструкцией, должно получить объективное и окончательное разрешение в том органе прокуратуры, к компетенции которого относится решение вопроса. Это – принципиальное положение, но, к сожалению, оно выполняется в отношении не более чем 10 процентов обращений, поступающих от правозащитных организаций.

В связи с этим, у общественников, кто постоянно ведет прием граждан и рассматривает их письменные заявления, вызывает вопрос пункт Инструкции, позволяющий не проверять заявления при отсутствии в них конкретных данных о признаках преступления. Это касается случаев, когда граждане, несогласные с принятыми решениями, ставят вопрос о привлечении к ответственности судей, прокуроров, следователей и дознавателей.

По мнению экспертов, «указанная норма создаёт предпосылки для массовых злоупотреблений, так как вместо проведения проверок, прокуроры, как правило, отождествляют заявления о преступных деяниях с обращениями граждан о несогласии с принятым решением, и по этим основания уклоняются от проведения проверки.

У микрофона Любовь Кравцова:

Я так полагаю, что эта норма не является совершенной. Потому что если заявление поступает от гражданина, то кто может судить, требует оно или не требует, пока не будет проведена проверка в полном объеме. Потому как ко мне обращаются зачастую граждане, и в заявлениях явно содержатся признаки преступления, о которых они говорят, а как раз поступает ответ, что «не содержатся». Как человек, на рассмотрение к которому попал этот вопрос, может объективно судить, не проводя никаких запросов и не проводя проверок. Я думаю, что эта норма является антиконституционной и ее надо здесь убрать.

\*\*\*

Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан содержит ряд практических рекомендаций, которые полезно знать человеку, решившему обратиться в Прокуратуру.

Письменное обращение обязательно должно содержать либо наименование органа, в который направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, а также фамилию, имя, отчество гражданина, направившего обращение. Должен быть указан почтовый адрес – для направления ответа, личная подпись обратившегося и дата. Если фамилия гражданина или адрес не указаны, то ответ на обращение не дается.

К письменному обращению можно приложить дополнительные документы, либо их копии, например, для подтверждения своих доводов.

Ответ на обращение не дается и в случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, а также если в нем содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностного лица.

Срок, в течение которого вы можете получить ответ на обращение, составляет 30 дней со дня регистрации его в органах прокуратуры, а если обращение не требует дополнительного изучения и проверки – то в течение 15 дней.

Согласно инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры РФ, обращения могут быть индивидуальными, то есть поданные самим гражданином, объединением граждан или юридическим лицом, которые считают, что его права или права других лиц нарушены. Обращения могут быть также коллективными.

Для различного вида обращений перечислены сроки рассмотрения – от граждан, военнослужащих, до запросов и обращений членов парламента и Совета Федерации, уполномоченного по правам, Общественной палаты российской Федерации, и так далее. Но ни слова не говорится об общественных объединениях. А ведь многие из них, защищая права граждан, активно взаимодействуют с прокуратурой. У микрофона член общественной наблюдательной комиссии г. Москвы Любовь Кравцова:

У нас существует такая позиция – общественные объединения, и есть федеральный закон об общественных объединениях. Вот в этой инструкции вот это положение не предусмотрено. Тогда как общественная палата включена в эту инструкцию. Но я не полагаю, что она имеет особый статус, она является юридическим лицом и федеральный закон об общественной палате, равно как федеральный закон об общественных объединениях дает общественным объединениям право включения в эту инструкцию в части рассмотрения обращений в интересах граждан. ... Я полагаю, что это абсолютно антиконституционная норма, и если прокуратура является надзирающим органом за рассмотрением обращений граждан, который соблюдает их закон в части обращений, то таких ответов не следовало бы от прокуратуры ожидать.

Особое внимание правозащитники обращают на раздел Инструкции, который касается предоставления ответов на обращения граждан. Ведь именно ответы, особенно отказы, часто не удовлетворяют заявителей, ни по форме, ни, тем более, по существу. Согласно инструкции, в случае отказа ответ заявителю должен быть мотивирован. В нем должна быть дана оценка *всем* доводам обращения, а сам отказ должен быть обоснован. Кроме того, в ответе заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом. При этом по письменному заявлению, прокуратура может представить материалы проверки – что проводилось и как. Комментирует юрист-эксперт фонда «В защиту прав заключенных» Валентин Богдан:

Я считаю, что вот это дополнительное условие - письменное ходатайство – оно просто исключает возможность проследить, а что, собственно говоря, делали прокуроры, проводя ту или иную проверку. И мы находимся в безвестности, постольку поскольку зачастую к нам приходят все знаменитые отписки, что нарушений не установлено, и ваше заявление не принимается к рассмотрению по такой-то такой-то причине. Мне хотелось бы, чтобы даже если есть отказной материал, хотя бы аргументировано, (материалы проверки) предоставляли в любом случае, не только по письменному заявлению, а в любом случае. Я думаю, это было бы более объективно и конструктивно при любой прокурорской проверке.

Особое внимание в Инструкции уделено обращениям, которые содержат сведения о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, о многочисленных или грубых нарушениях закона. Такие обращения предполагается проверять с выездом на место, а за результатами проверок устанавливается контроль.

Для обеспечения же полноты проверки *по любому обращению* могут привлекаться специалисты, а в случае необходимости - заявители. Это положение, в части, касающейся, привлечения заявителей, вызывает сомнения правозащитников в его обоснованности. Продолжает член общественной наблюдательной комиссии г. Москвы Любовь Кравцова  
Любовь Кравцова:

Вы понимаете, здесь юридический нонсенс. Что значит «могут»? А могут и не привлекаться? Я полагаю, что заявители должны привлекаться в тех случаях, когда их право нарушено или когда они к этому делу причастны тем или иными образом. Вот ко мне обратился гражданин. Его права были нарушены тем, что оно попал в ДТП. Но, однако, почему-то его не вызывают и не опрашивают в этой части. Вот здесь правовой пробел в этой части, поэтому я полагаю, что его нужно исправить. Пункт 4.4.

\*\*\*

По результатам обсуждения Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры, проведенного в Общественной Палате Российской Федерации, были предложены рекомендации, которые будут представлены на заседании президентского Совета по правам человека.

Среди прочего, правозащитники рекомендуют обязать прокуратуры публиковать анализ своей работы по обращениям на сайте органов прокуратуры, включая анализ поступивших предложений с рекомендациями по совершенствованию законов и иных нормативных актов.

Для того чтобы избежать злоупотреблений, Генеральной прокуратуре рекомендуется конкретизировать в тексте Инструкции, что понимается под «вмешательством в деятельность органов прокуратуры». Сегодня этот термин имеет неоправданно широкое значение, что может создавать недопонимание с возможными последствиями в виде конфликтных ситуаций.

Не достаёт четкости и в положении, которое затрагивает право на обращение лиц, признанных недееспособными в связи с наличием психического расстройства. Инструкцию предлагается дополнить разъяснением, каким образом заявитель, признанный судом невменяемым и чьё обращение оставлено без разрешения, может в конечном итоге реализовать свое право быть услышанным.

Сегодня прокуратура при направлении обращения на рассмотрение в другой государственный орган, может истребовать у него информацию о результатах рассмотрения. Представители гражданских организаций считают, что такой запрос нужно сделать обязательным, чтобы в любом случае иметь информацию о результатах рассмотрения обращения.

Больше полномочий следует дать и общественным наблюдательным комиссиям – предусмотреть рассмотрение поступающих от них обращений заместителями Генерального прокурора РФ. И, наконец, в Инструкции необходимо описать алгоритм осуществления контроля и *особого* контроля за рассмотрением обращений граждан в органы прокуратуры.

Вы слушали программу Облака. Всем привет.