

Механизмы подачи жалоб

*Выдержки из 27-го Общего доклада ЕКПП,
опубликованного в 2018 г.*

Для целей настоящего раздела термин «жалобы» относится ко всем официальным жалобам, поданным лицами, лишенными свободы – или от их имени – на решения, действия или бездействие должностных лиц в связи с целым рядом проблем. Это, в частности: неправомерное поведение персонала, недостаточная защита от других лиц, лишенных свободы, которые могут причинять им вред, плохие материальные условия, отсутствие занятий или недостаточное медицинское обслуживание. «Жалобы» квалифицируются как таковые, независимо от серьезности рассматриваемых вопросов и от того, могут ли они быть равнозначны жестокому обращению. Как и в некоторых странах, термин «жалобы» может включать в себя действия, направленные на оспаривание решений, принятых соответствующими органами по рассмотрению жалоб. Право на подачу жалобы или оспаривание этих решений часто называют «апелляцией». В то же время в настоящем разделе не рассматриваются судебные иски, в которых оспариваются решения о лишении свободы / помещении под стражу.

Вступление

68. По мнению КПП, механизмы рассмотрения жалоб являются основной гарантией против пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения с лицами, лишенными свободы государственной властью, вне зависимости от места или ситуации (полицейские участки, тюрьмы, исправительные учреждения для несовершеннолетних, центры временного содержания иммигрантов, психиатрические больницы, социальные приюты, армейские места содержания под стражей, рейсов в связи с принудительным возвращением и т.д.). Такие механизмы могут не только смягчать напряженность в отношениях между лицами, лишенными свободы, и персоналом, но и обеспечивать серьезное отношение к жалобам, способствовать налаживанию позитивных отношений.

69. Однако в ряде случаев КПП установил, что механизмы рассмотрения жалоб либо отсутствуют, либо имеют серьезные недостатки. Это были, в частности, недостаточность правовой основы, отсутствие или неадекватное предоставление информации об органах принимающих жалобы или о процедурах подачи жалоб, неоправданные задержки начала рассмотрения / расследования жалоб, недостаточная тщательность рассмотрения / расследования жалоб, отсутствие независимости или беспристрастности должностных лиц, разбирающих жалобы или недостаточная защита от запугивания и репрессий.

Во время посещений Комитет сталкивался со многими лицами, лишенными свободы, не знавшими о том, что у них есть возможность подать жалобу, которым было очень трудно подать жалобу или воздерживавшимися от подачи жалобы, опасаясь репрессий. Другие не верили в то, что их жалобы будут считаться заслуживающими доверия и/или будут рассмотрены справедливым образом.

Виды, специализация и характер механизмов подачи жалоб

70. Крайне важно, чтобы в каждом месте лишения свободы существовал эффективный **внутренний механизм рассмотрения жалоб**. Это может не только способствовать выявлению и решению проблем по мере их возникновения, но и помогать руководству и персоналу на местах предотвращать злоупотребления. Такой механизм должен быть доступен незамедлительно. Жалобы могут первоначально подаваться в устной форме и регистрироваться дежурным сотрудником, которому они поданы, за исключением случаев, когда жалоба касается этого сотрудника (в этом случае она должна подаваться конфиденциально старшему сотруднику или присутствующему вышестоящему сотруднику). На такую жалобу следует реагировать быстро, т.е. в течение строго определенного периода времени. Если жалоба не будет урегулирована, она должна быть сформулирована заявителем в письменном виде и передана на следующий служебный уровень сотрудникам, которые также должны дать письменный ответ. Во всех решениях должны указываться меры, которые должны быть приняты, если заявитель не удовлетворен. Более деликатные и/или серьезные жалобы должны подаваться в рамках отдельной внутренней процедуры непосредственно лицу, ответственному за данное учреждение. Важно также, чтобы руководители на регулярной основе вступали в прямые контакты с лицами, лишенными свободы, чтобы предоставить им возможность обращаться с жалобами свободно и конфиденциально. По мнению КПП, целесообразно также, чтобы внешние органы по рассмотрению жалоб осуществляли надзор за внутренними механизмами рассмотрения жалоб.

71. Естественно, заявители должны иметь возможность обращаться непосредственно во **внешние органы рассмотрения жалоб**. В странах-членах Совета Европы существует много примеров, начиная от органов рассмотрения общего характера (например, учреждения омбудсменов, административные суды) до специализированных учреждений (например, независимые органы жалоб на полицию, прокуроров или судей, органы, специализирующиеся на вопросах исполнения наказаний, учреждения тюремных омбудсменов, особые советы или комиссии по жалобам)¹. Их полномочия также могут существенно различаться, а их решения могут быть или не быть обязательными для исполнения. Во время визитов КПП нередко встречал примеры, когда органы по рассмотрению жалоб не уполномочены принимать обязывающие решения, и надо, чтобы их рекомендации или мнения подкреплялись решениями соответствующих органов.

72. Следует также подчеркнуть, что способность органов по рассмотрению жалоб выполнять свою задачу в значительной степени зависит от выделения адекватных ресурсов для деятельности, включая кадровые ресурсы. Персонал, работающий в этих органах, должен пройти соответствующую подготовку и быть достаточным по численности. В случае необходимости, они должны иметь возможность обращаться к консультантам или независимому специализированному вспомогательному персоналу.

73. По опыту КПП, **национальным правоохрнительным механизмам или другим аналогичным контрольным органам** нецелесообразно непосредственно рассматривать официальные жалобы. В случаях, когда одно и то же учреждение и рассматривает жалобы, и наблюдает за местами лишения свободы, предпочтительно, чтобы эти две функции выполнялись раздельными и четко очерченными подразделениями, каждое из которых имеет собственный персонал.

¹ Обзор механизмов рассмотрения жалоб в тюрьмах дается в работе Дирка Ван Зила и Сони Снекен «Принципы европейского тюремного законодательства и политики. Пенология и права человека». Нью-Йорк, издательство Оксфордского университета, 2008, с. 308-310.

74. Следует также понимать, что органы по рассмотрению жалоб обеспечивают **дополнительную защиту**. Им не следует заменять уголовные и прочие средства правовой защиты, которые должны быть доступны лицам, лишенным свободы.

Основные принципы

75. Надлежащее рассмотрение жалоб, поданных лицами, лишенными свободы, независимо от места или ситуации, в которых они находятся, и правовые нормы, применимые к их лишению свободы, требует соблюдения некоторых основных принципов: готовность помочь, доступность, конфиденциальность/безопасность, эффективность и контролируемость. Эти принципы основываются главным образом на мнениях, выраженных КПП в своих докладах о посещениях стран в свете выводов, сделанных на местах. Они не направлены на выполнение полного набора стандартов по всем аспектам деятельности механизмов рассмотрения жалоб².

1. Готовность помочь

76. Широко признано, что каждое лицо, лишенное свободы, должно иметь **законное право подать официальную жалобу в предназначенные для этого органы**. Исключительно важно, чтобы как внутренние, так и внешние механизмы рассмотрения жалоб были реально доступны.

77. **Другие заинтересованные лица** (например, близкие родственники и друзья) должны иметь возможность действовать от имени соответствующего лица, как правило, с его согласия и в тесном с ним контакте.

78. Жалобы, не касающиеся жестокого обращения или других серьезных нарушений прав человека, с согласия заявителя могут рассматриваться при помощи таких альтернативных механизмов улаживания споров, как посредничество.

2. Доступность

79. Лица, лишенные свободы, должны без промедления получать **как устную, так и письменную информацию** обо всех способах подачи жалоб (включая процедуры обжалования) – как внутренних, так и внешних по отношению к местам их содержания. Они также должны иметь четкое представление о порядке осуществления своего права на подачу жалобы. С этой целью следует разработать соответствующие информационные средства (например, плакаты в общественных местах, а также раздел по процедурам рассмотрения жалоб в правилах содержания в учреждении, информационные буклеты, издаваемые органами рассмотрения жалоб, видеoinформация) доступной, простой, и удобной формы, написанные не юридическим языком.

80. Вся **предоставляемая информация о способах подачи жалоб** – будь то по прибытии в место лишения свободы или на более позднем этапе – **должна излагаться на языке, понятном лицам, лишенным свободы**. Письменная информация об органах и процедурах подачи жалоб должна быть изготовлена на наиболее распространенных языках.

81. Для облегчения доступа к внешним механизмам подачи жалоб было бы весьма желательно иметь в наличии **соответствующие стандартные формы жалоб**. Тем не менее, тот факт, что жалоба подана в нестандартной форме, не должен препятствовать ее рассмотрению.

² Подробнее о системах подачи жалоб на действия полиции см. заключение Комиссара по правам человека Совета Европы о независимом и эффективном рассмотрении жалоб на действия полиции. ([CommDH\(2009\)4](#)).

82. Что касается **малоимущих**, следует принять меры к тому, чтобы обеспечить их **письменными принадлежностями и конвертами, почтовые услуги должны предоставляться им бесплатно.**

83. Особое внимание следует уделять возрасту, полу, состоянию здоровья, любому виду инвалидности и любым обстоятельствам, которые делают некоторых из лиц, лишенных свободы, особо уязвимыми.

Это означает, что следует принять особые меры для того, чтобы сделать механизмы подачи жалоб доступными для лиц с особыми потребностями, таких, как **несовершеннолетние**³, **лица с психосоциальными и/или умственными недостатками**⁴ или лица, испытывающие проблемы с пониманием, речью, чтением или письмом на официальном языке (языках) соответствующей страны, включая иностранцев.

Следует также подчеркнуть, что доступ к органам по рассмотрению жалоб **не должен зависеть от юридической компетентности.** Например, тот факт, что лицо пользуется услугами юридического представителя, не должен затрагивать его или ее собственное право на подачу жалоб. Как и любой другой заявитель, он должен быть заслушан лично. Важно также, чтобы при необходимости оказывалась **надлежащая поддержка.** В частности, рекомендуется, чтобы несовершеннолетние, инвалиды, включая психосоциальных и/или неспособных к обучению, лишенные свободы иностранцы имели возможность получить помощь от лица или органа, которые могут помочь им понять и осуществить свои права. Кроме того, важно, чтобы соответствующие специалисты прошли **специальную подготовку** по вопросам рассмотрения таких жалоб.

3. Конфиденциальность/безопасность

84. Следует позаботиться о **прямом и конфиденциальном доступе** к органам по рассмотрению жалоб (например, путем установки запертых ящиков для жалоб, доступных заявителям в соответствующих местах, и которые должны открываться только лицами, специально назначенным обеспечивать конфиденциальность жалоб). Сотрудники, в обязанности которых непосредственно входит работа с лицами, лишенными свободы, не должны иметь возможности сортировать жалобы.

85. Необходимо также принять меры для обеспечения того, **чтобы заявители не подвергались запугиванию и репрессиям.** В этой связи персонал всех уровней должен четко понимать, что любые угрозы, попытки воспрепятствовать направлению жалоб в органы по их рассмотрению, запугивающие или карательные меры не допускаются, а виновные в них будут подвергаться соответствующим санкциям.

4. Эффективность

86. Механизмы подачи жалоб должны обеспечивать **быстрое, тщательное и оперативное их рассмотрение.** Они должны способствовать предотвращению дальнейших нарушений прав и, при необходимости, могут вести к компенсаций.

³ См. также п. 131 [24-го «Общего доклада о деятельности КПП»](#) и [Рекомендацию СМ/Рес \(2008\) 11](#) Комитета министров Совета Европы «Европейские правила для несовершеннолетних правонарушителей, подлежащих заключению или мерам наказания».

⁴ См. в этой связи пункт 76 постановления Европейского суда по правам человека от 19 февраля 2015 года по делу [М.С. против Хорватии \(№ 2\)](#), вступившего в силу 19 мая 2015 года.

Удовлетворение жалоб должно вести к устранению выявленных нарушений, наступлению ответственности за них и, в случае необходимости, к принятию надлежащих санкций в отношении виновных. При необходимости, заявителям должна предоставляться правовая помощь. Органы по рассмотрению жалоб должны иметь право возбуждать разбирательство *ex officio* (т.е. **без подачи официальной жалобы**) в случаях, когда имеются признаки серьезных нарушений. Адекватность расследований жалоб (или любой иной информации, свидетельствующей о применении пыток и других форм жестокого обращения) является предметом прецедентного права Европейского суда по правам человека и подробно рассматривается в 14-м «Общем докладе о деятельности КПП».

87. Из опыта КПП следует, что **справедливость системы подачи жалоб имеет решающее значение** для ее эффективности в борьбе с безнаказанностью и содействия созданию безопасной обстановки в соответствующих учреждениях. Система должна внушать доверие общественности, ее функционирование не должно разубеждать людей в возможности подать жалобу. Независимые органы по рассмотрению жалоб не должны быть связаны между собой и отделены от учреждений, ответственных за содержание лиц, лишенных свободы. Важно, чтобы они были независимы и об этом было бы известно общественности. В ряде стран КПП пришел к выводу о необходимости создания независимого учреждения, специализирующегося на расследовании жалоб на действия сотрудников полиции или пенитенциарных учреждений, которое было бы четко отделено от органов, в ведении которых находятся заявители, как и от органов прокуратуры.

88. Всякий раз, **когда жалоба считается неприемлемой**, компетентный орган по рассмотрению жалоб должен информировать заявителей о причинах и, в нужных случаях, предоставить им дополнительные возможности для решения их проблем.

89. Независимо от результатов рассмотрения жалобы важно обеспечить, чтобы заявители **не подвергались каким-либо финансовым или юридическим санкциям**.

5. Контролируемость

90. Каждое учреждение должно вести **учет жалоб** в специальном журнале, соблюдая вышеупомянутые принципы конфиденциальности и безопасности. Журнал должен содержать имена заявителей, вид и предмет жалоб, результаты процедуры их рассмотрения и указание какой бы то ни было апелляционной процедуры, последовавшие меры, принятые для исправления положения, вследствие которого подана жалоба, и любую компенсацию, предоставленную заявителям. Эти записи должны служить инструментом управления: например, много жалоб касается одних и тех же сотрудников или некоторые категории лиц, лишенных свободы, практически никогда не подают официальных жалоб.

91. В каждом учреждении (будь то полиция, тюрьмы, места содержания иммигрантов, учреждение по оказанию психиатрической и социальной помощи и т.д.) следует создать общенациональную систему сбора статистических данных по жалобам, процедурам и результатам их рассмотрения. При правильном сборе и анализе данных становится возможным выявить тенденции и выработать политику, направленную на улучшение функционирования механизмов рассмотрения жалоб и отчетности органов, на которые возложены функции надзора и заботы о лицах, лишенных свободы. Отсутствие жалоб не обязательно должно рассматриваться как позитивное явление. Напротив, из опыта КПП следует, что это часто говорит о небезопасной обстановке в соответствующих учреждениях либо о недоверии к системе подачи жалоб.