Уполномоченный по правам человека

в Оренбургской области

Анатолий Михайлович Чадов

**Проблемы профилактики нарушений прав граждан в**

**правозащитной деятельности**

Выступление на пленарном заседании научно-практической конференции на тему:

«Актуальные проблемы и практика применения законодательства в сфере профилактики правонарушений в Оренбургской области»

18.10.2019

Региональный Закон от 29.06.2017 №451/107-VI-ОЗ регулирует отдельные вопросы в сфере профилактики правонарушений в Оренбургской области в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 года №182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации".

Одними из основных направлений профилактики правонарушений являются защита личности, общества и государства от противоправных посягательств, предупреждение правонарушений.

Следует отметить, что совместной деятельностью правоохранительных и надзорных органов, органов исполнительной власти и местного самоуправления, контролирующих ведомств удалось за несколько последних лет добиться стабильной ситуации с преступностью в регионе, поднять на определенный уровень состояние профилактики правонарушений.

Одним из гарантов в осуществлении государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина выступает институт уполномоченного по правам человека.

Для обсуждения обозначенных на конференции вопросов, в частности, о нарушениях социальных, трудовых прав и права на защиту от правонарушений, замечу, что обращения на указанные темы ежегодно в почте Уполномоченного составляют до 10% от общего количества поступивших.

Разбирательство по обращениям показало, что в практике применения законодательства отмечаются отдельные проблемы, на которые будет ниже обращено внимание слушателей.

**О соблюдении и реализации трудовых прав граждан**

Содействие в обеспечении государственной гарантии права на труд является одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного. Данная работа в основном осуществляется в тесном взаимодействии с надзорными органами.

Принятию последовательных мер по восстановлению нарушенных прав работника способствует деятельность межведомственной рабочей группы при прокуратуре области. Активное участие в работе совещаний на правах члена рабочей группы принимает сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области.

Для защиты нарушенных трудовых прав Уполномоченный в судебных заседаниях по гражданским делам давал заключения в поддержку исковых требований обратившихся граждан. Как правило, позиция Уполномоченного учитывалась при вынесении решений в пользу работников.

Серьезной проблемой восстановления трудовых прав граждан, выходящих на пенсию, являлись сложности при сборе документов о трудовом стаже. Нерадивые руководители ликвидируемых или обанкротившихся предприятий в нарушение требований закона не сдавали документы в государственные архивы - в итоге люди теряли стаж и заработанную пенсию.

Аппаратом Уполномоченного вносился законопроект об административной ответственности должностных лиц за данное нарушение закона. Законодательное Собрание Оренбургской области выходило с законодательной инициативой в Государственную Думу, но поддержки она, к сожалению, не нашла.

Нарушения трудовых прав чаще всего становились возможными из-за игнорирования законодательства уверенным в безнаказанности работодателем. Мягкие санкции административных наказаний позволяли уклоняться от выполнения законодательства о труде.

Органам дознания и следствия Уполномоченным давались рекомендации необходимости проведения качественных доследственных проверок по фактам преднамеренного банкротства предприятий, невыплаты заработной платы, пенсий, стипендий и иных причитающихся работнику выплат. Волокиту и необоснованное затягивание сроков по материалам проверки предлагалось считать нарушением служебного долга.

Ежегодно к Уполномоченному поступает 60-70 жалоб на необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, а за 9 месяцев текущего года их число составило 40. О полноте и качестве доследственных проверок по обращениям граждан о нарушениях в различных областях права, в т.ч. и трудового, можно вести отдельный, долгий разговор.

# Нарушения в сфере социальных прав граждан

Основными причинами, вынуждающими граждан защищать свои права в судебном порядке, виделось несовершенство правоприменительной практики. Накопленный государством объем социальных обязательств требует времени и значительных финансовых затрат для их выполнения. Трудности в решении проблемы выполнения социальных обязательств перед гражданами, с одной стороны, обусловлены объективными причинами: значительное количество нуждающихся, нехватка финансирования, а с другой - решению проблемы препятствовал субъективизм – формальное и равнодушное отношение чиновников к претендентам, например, на социальное жилье.

Государственный орган, предоставляющий публичную услугу, пытался облегчить себе работу, уменьшив количество получателей. Зачастую отказы гражданам в обеспечении того или иного права являлись незаконными, так как были основаны на формальном применении закона. Имелись такие примеры, когда в судебном порядке доказывался факт признании за гражданином права на жилье, восстановления в списках нуждающихся.

Каждый случай оспаривания действия, точнее бездействия, позволял сделать следующий вывод: для того, чтобы заставить орган исполнительной власти признать за человеком то или иное право, нужно обратиться в суд. При этом, ранее состоявшееся по предыдущему аналогичному делу судебное решение нередко игнорировалось по надуманным основаниям.

Ситуацию, при которой орган власти тратил свои усилия на поиск способов отказа заявителю, нельзя назвать ни нормальной, ни справедливой. Именно формализм должностных лиц порождал большинство судебных споров граждан с органами власти.

# Несовершенство правоприменительной практики чаще всего проявляло себя тогда, когда правоприменитель либо не знал самого закона (подзаконного акта), либо не знал, как его правильно исполнить в конкретной ситуации.

# Профилактика правонарушений, посягающих на здоровье, благополучие населения и общественную нравственность

Значительная роль в работе по профилактике правонарушений возложена на самую приближенную к населению правоохранительную службу – участковых уполномоченных полиции. Именно участковые выполняют основные функции контроля за поведением граждан, склонных к совершению правонарушений. Однако, как показывает практика, ими не всегда принимается достаточно мер или принимаемые меры неэффективны при рассмотрении сообщений о бытовых конфликтах, насилии в семье, скандальном поведении соседей и тому подобных.

Право на нормальные, благоприятные условия проживания в многоквартирных домах имеется у всех без исключения проживающих. Закон Оренбургской области от 6 марта 2014 года № 2170/620-V-ОЗ "О мерах по обеспечению тишины и покоя граждан на территории Оренбургской области", казалось бы, должен урегулировать вопросы, возникающие в обыденной для граждан жизни.

Закон обнадеживал, потому что до его принятия шумных жильцов могли наказать лишь по региональному законодательству об административной ответственности в соответствии с нормами регионального Закона «Об административных правонарушениях в Оренбургской области от 01.10.2003 № 489/55-III-03 (в редакции от 31.10.2017). Правда, наказание за административное правонарушение в виде штрафа было безобидным, но все же.

Аппаратом Уполномоченного в 2017 году проведен анализ правоприменительной практики и эффективности деятельности административных комиссий муниципальных образований Оренбургской области, на которых возложена функция рассмотрения материалов. Результаты совсем не обрадовали.

Так, около половины из поступивших в административные комиссии материалов окончены вынесением определения об отказе в возбуждении дела в связи с отсутствием события административного правонарушения: такие действия, как: «скандал в ночное время между гражданами на лестничной площадке», «нарушение покоя семейными дебоширами», «систематический стук по батареям системы отопления», « громкий разговор в квартире в ночное время, громкий шум, стук, крики и ругань, падение тяжелых предметов», «громкое прослушивание музыки в дневное время» и другие подобные действия, фактически нарушающее покой граждан-жильцов, особенно пожилых или малолетних, формально не содержали признаков состава правонарушения (действия отсутствовали в перечне, приведенном в Законе Оренбургской области).

Практика взыскания штрафа путем направления постановлений в суд фактически не была наработана. Материалы в отношении лиц, добровольно не исполнивших постановления административной комиссии о привлечении к ответственности, в суд не направлялись, в том числе в связи с невозможностью надлежащего извещения лиц о дате и времени составления протокола (неполучение адресатами извещений, в т.ч. заказных).

Соглашением между МВД РФ и Правительством Оренбургской области (утв. Распоряжением Правительства РФ от 05.10.2016г. № 2086-р) решена проблема и сотрудники полиции, выезжая на место, стали иметь полномочия немедленно составить протокол об административном правонарушении.

Были отмечены недостатки и в составлении материалов. Сотрудники полиции не отражали в полной мере объективную сторону правонарушения: не указывалось, какие конкретно действия нарушали тишину и покой граждан; отсутствовало время или период события, дата; не устанавливался субъект правонарушения.

Как правило, устранение недостатков и недоработок приводило к истечению срока давности привлечения лиц к административной ответственности.

С момента принятия закона прошло четыре года и практика его применения показала о необходимости внесения изменений. В 2018 году по инициативе органов прокуратуры такие изменения были внесены. Законом уточнены территории и объекты, на которых нельзя нарушать тишину и покой граждан в ночное время. Расширен перечень действий, нарушающих тишину. Определен перечень действий, запрещенных в многоквартирных домах в дневное время.

Несмотря на то, что законы есть, работают, но из-за шумных жильцов не все граждане продолжают жить в комфортных условиях. В адрес Уполномоченного периодически поступают обращения по данной теме. Жалобы на бездействие полиции направляются для рассмотрения по подведомственности в УМВД России по Оренбургской области и другие структурные подразделения полиции. Убедительные просьбы проведения проверки по обращению, принятия действенных мер к устранению нарушений норм общежития и к должностным лицам, допустившим бездействие, бывают услышанными. Граждане перестают нас беспокоить. Мы делаем выводы, что ситуация меняется в лучшую сторону.

Но вот один из последних примеров показал, что органы полиции с задачами профилактики правонарушений не всегда справляются. Поводом для обращения жительницы г. Орска стала полная безысходность, пустые метания в компетентные органы, невозможность самой изменить ситуацию с соседом- алкоголиком.

На протяжении пяти лет женщина пыталась изменить ситуацию: вела добрые разговоры-уговоры, затем прибегла к помощи полиции, которая (строки из жалобы): «*просто принимает заявления потом их передает в администрацию Советского района г Орска, администрация накладывает штраф. Штрафы оплачивает мать алкоголика».* Как указала женщина, участковый проводит профилактические беседы, но действие этих бесед длится короткий период и опять все снова повторяется.

Ответы на вопросы заявительницы*: «почему мы должны ночью не спать? почему к алкоголику никаких мер применить нельзя? когда закончится каждодневный стресс?»* - мы попытались получить от главного должного лица в структуре органов профилактики правонарушений - начальника Управления полиции по г. Орску, к которому письменно обратились с просьбой оказания реальной помощи по прекращению невыносимой ситуации.

Объем и результаты проверки разочаровали: вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления. В постановлении указано, что опрошенный сосед, не отрицая факта употребления спиртного, уверил, что компании в квартире не собирает, пьет один и по ночам не шумит. Со своей бедой, а другим словом ситуацию и назвать нельзя, женщина с ребенком-инвалидом остается наедине.

Недостаточно эффективная деятельность полиции по пресечению правонарушений способствует безнаказанности граждан: нередко из правонарушителей они переходят в разряд преступников.

Как свидетельствует многолетняя следственная практика, большинство преступлений против личности совершается на бытовой почве гражданами в состоянии алкогольного опьянения, ведущими аморальный образ жизни, ранее судимыми. Работа службы участковых уполномоченных по профилактике данных преступлений на закрепленных административных участках также нуждается в корректировке.

По результатам рассмотрения представлений следственных органов в подразделения УМВД лишь незначительное число должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности. По мнению Уполномоченного, когда совершил преступление гражданин, состоящий на профилактическом учете, сотрудник полиции тоже должен нести серьезную ответственность по службе.

Практически в каждом своем ежегодном докладе Уполномоченный указывает на недостаточность и неэффективность мер при рассмотрении сообщений о бытовых конфликтах, в том числе со стороны неблагополучных соседей.

На рекомендации об улучшении положения дел руководители областных правоохранительных структур заверяют, что во взаимодействии с органами системы профилактики проведенный комплекс мероприятий, направленных на исправление сложившейся негативной ситуации с соседями и в семье, позволил улучшить обстановку в регионе.

Нельзя категорично утверждать, что это не так. Правда, те же вопросы вновь перед Уполномоченным поднимаются в обращениях граждан, доведенных до отчаяния. По закону Оренбургской области возможно только наложение предупреждения или административного штрафа, взыскание которого с лица, ведущего асоциальный образ жизни, практически не исполнимо. И ередко административное воздействие как форма профилактической деятельности правоохранительных органов сводится к нулю.

Если, например, в Швейцарии случай злостного нарушения тишины в многоквартирном доме грозит жителю выселением из него, и все ведут себя тихо и законопослушно, то у нас в России граждане привыкли не уважать соседей и закон. Безусловно, ни один закон не сможет заставить людей уважать права других. Людям нужно научиться договариваться. И этому золотому правилу, элементарной норме человеческого общежития, нужно обучать и начинать, желательно, с семьи, детского сада, со школьной скамьи.