

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Орловской области в 2016 году

Оглавление

Работа с жалобами	1
Взаимодействие с государственными органами, правозащитными организациями, развитие института уполномоченного по правам человека.....	2
Правовое просвещение, содействие в оказании юридической помощи	2
Результаты опроса граждан, обратившихся в аппарат Уполномоченного	3
Рабочие встречи с участием региональных СМИ, органов государственной власти, организаций по вопросам пропаганды правовых знаний с использованием возможностей электронных и печатных СМИ	10

Работа с жалобами

В 2016 году к Уполномоченному по правам человека в Орловской области поступило 257 письменных жалоб, из них 19 коллективных, в интересах неопределенного круга лиц – 5.

Жалобы граждан, в которых содержались утверждения о реальном или мнимом нарушении закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, могут быть объединены в следующие группы:

- личные права – 12;
- экономические права – 32;
- социальные права – 97;
- культурные права – 3;
- политические права – 4;

- гарантии прав человека в конституционном, гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, деятельность правоохранительных органов и иных органов, в местах принудительного содержания – 109.

Из общего числа жалоб 257 принято к рассмотрению; по 28 заявителю разъяснены средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; 229 жалоб передано государственному органу, органу местного самоуправления или должностному, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; отказов в принятии жалобы к рассмотрению не было.



В ходе работы с жалобами направлено обращений, жалоб, заявлений, ходатайств:

- в суды общей юрисдикции – 2;
- в органы прокуратуры – 76.

За 2016 год Уполномоченным по правам человека в Орловской области по письменным жалобам проведено 13 выездных проверок.

По результатам рассмотрения жалоб выявлены системные нарушения прав и свобод граждан:

- требующие совершенствования регионального законодательства – 1;
- требующие совершенствования федерального законодательства – 1;
- препятствия в реализации прав граждан по объективным причинам не могут быть устранены в настоящий период времени – 1.

Одним из важных результатов деятельности Уполномоченного в 2016 году является восстановление прав заявителей по 12 коллективным жалобам.

Взаимодействие с государственными органами, правозащитными организациями, развитие института уполномоченного по правам человека

Уполномоченным по правам человека в Орловской области заключено 12 соглашений о сотрудничестве с государственными органами.

В Орловской области институт общественных помощников Уполномоченного действует с 2008 года. Во всех муниципальных образованиях области, а также в городах Орел, Мценск и Ливны имеется по помощнику, в общей сложности институт общественных помощников Уполномоченного составляет **28 человек**.

Правовое просвещение, содействие в оказании юридической помощи

Практика проведения личного приёма граждан, а также анализа их письменных обращений показывает, что суть многих проблем осуществления прав, свобод и законных интересов обусловлена недостаточным уровнем правовой грамотности, обывательским уровнем правосознания граждан, которые в силу молодости, ограниченности возможностей здоровья, пожилого возраста, недостаточности знаний и отсутствия навыков самостоятельной защиты своих прав, других социальных факторов оказываются в трудной жизненной ситуации. Зачастую, бывает и так, что возникшие разногласия спорящих сторон обусловлены не столько правовыми, сколько личностными факторами, порождающими затяжные межличностные конфликты.



Отмеченная тенденция находит отклик в региональных исследованиях общественного мнения. Ещё в 2015 году по поручению Уполномоченного по правам человека в Орловской области был проведён опрос граждан, обратившихся в аппарат Уполномоченного, в котором приняли участие порядка четырёмсот человек. Результаты опроса были отражены в Докладе Уполномоченного по правам человека в Орловской области за 2015 год. Выводы показали, что более половины респондентов частично знают о своих правах и обращаются к этим знаниям лишь по мере необходимости.

Бессистемные, разрозненные представления о своих правах затрудняют возможности их дальнейшего осуществления. В ходе исследования также была выявлена некоторая неудовлетворённость ожиданий от гарантий осуществления прав и свобод: более половины опрошенных не ощутили для себя позитивных перемен. Причины этого можно охарактеризовать с системных и функциональных позиций (бюрократические проявления, несовершенство социальных институтов). При том, что эти проблемы всегда волновали и, безусловно, будут волновать общественность, их актуальность дополняется социально-экономическим фоном (социально-экономическая дифференциация населения, коммерциализация ряда сфер общественной жизни).

Таким образом, в ходе исследования был определён общественный запрос на решение социальных проблем и сохранение социальных обязательств государства в социальной сфере.

Результаты опроса граждан, обратившихся в аппарат Уполномоченного

Анализ социально-демографического состава респондентов показывает, что это представители широких слоёв населения с разным социальным статусом:

- учащаяся молодёжь, в том числе студенты очной формы обучения – 50%;
- рабочие – 11,3%;
- специалисты – 6,5%;
- предприниматели – 3,7%;
- пенсионеры – 20%;
- указавшие на иной социальный статус – 8,5%.

Из них, преимущественно, лица с высшим и средним профессиональным образованием разных профилей: педагогического, экономического, технического, социально-культурного и др.

Анкетирование граждан было дополнено таким методом сбора первичной информации как экспертный опрос (приняли участие 95 экспертов). Данная



выборочная совокупность лиц представляет научный интерес с точки зрения сформированных у них акмеологических инвариантов профессионализма, то есть основных качеств и умений профессионала, обеспечивающих высокую продуктивность и стабильность деятельности, независимо от её содержания и специфики. В состав экспертов вошли представители территориальных органов федеральных служб и иных федеральных ведомств, органов государственной власти Орловской области, органов местного самоуправления г. Орла и областных районов, а также представители институтов гражданского общества и научного сообщества.

Из них:

- государственные служащие – 37,9%;
- муниципальные служащие – 13,7%;
- работники бюджетных учреждений – 16,8%;
- общественные деятели – 20%;
- представители бизнес – сообщества – 4,2%;
- указавшие на иной социальный статус – 7,4%.

Специализация экспертов разнообразна. Это законотворческая деятельность, социальная защита населения, трудовые правоотношения, сфера науки и образования, сфера здравоохранения, содействие в реализации прав предпринимателей, правоохранительная деятельность и судопроизводство, культурно-просветительская и иная деятельность. Все эксперты имеют высшее образование, преимущественно, - юридическое, а часть из них (16,9%) – учёную степень.

Вопрос «Насколько Вы информированы из официальных источников о характере, способах и пределах осуществления своих прав?» был направлен на выявление ценностного восприятия института прав человека. При этом подразумевалось, что функции ценностных ориентиров призваны выполнять официальные источники массовой информации. Исходя из линейного распределения ответов, можно сделать вывод о том, что больше половины респондентов (57%) знает свои права не в полной мере, а, следовательно, не может реализовать их в меняющихся социально-экономических условиях. При этом можно отметить не столько ценностный, сколько утилитарный подход к институту прав человека, который проявляется в знании «только тех прав, которые необходимы в конкретной жизненной ситуации» (48%). Между тем, человек должен иметь чёткое представление о своих правах, чтобы знать, что же конкретно требовать от власти.

Для экспертов данный вопрос был сформулирован несколько иначе: «Как Вы оцениваете деятельность государства по информированию населения о характере, способах и пределах осуществления прав и свобод личности?» и направлен на выявление степени заинтересованности государства в формировании у населения ценностного отношения к институту прав человека. В условиях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан,

утверждённых Президентом РФ в 2011 году, возможно, непосредственно участвуя в реализации данного вида государственной политики, больше половины экспертов положительно оценили деятельность государства по правовому просвещению населения.

С помощью вопроса *«Как Вы полагаете, что из перечисленного составляет процесс реализации прав человека?»* измерялся такой параметр как целостность восприятия процесса реализации прав человека. Данный вопрос выявил фрагментарность его восприятия респондентами: одна часть опрошенных отождествляет реализацию прав человека с их закреплением в законах и иных нормативных правовых актах (20,1%), другая – с соблюдением органами государственной власти (15,8%), третья – с обеспечением посредством государственных механизмов и процедур (10,3%) и т.д. Вместе с тем, логика подсказывает, что процесс реализации прав человека составляют как законодательное признание, так и поощрение со стороны государства и общества, их обеспечение, соблюдение, охрана, а также судебная защита и восстановление нарушенных прав. То есть – всё вышеперечисленное. Так ответили лишь 16% респондентов. Если обратиться к экспертным оценкам, то при ответе на данный вопрос их мнения также разделились, однако большинство экспертов выбрали ответ «всё вышеперечисленное», подтвердив восприятие реализации прав человека как целостного процесса.

Из распределения ответов на вопрос *«Реализация каких прав и свобод наиболее значима для Вас в настоящее время?»* видно, что реализация личных прав, под которыми понимаются право на жизнь, право на защиту чести и достоинства, право на свободу и личную неприкосновенность, одинаково значима для всех категорий респондентов (38,5%). Будучи базовыми, эти права занимают первое место в их ответах.

На втором месте по значимости расположена реализация социальных прав (34,3%). В их числе: право на социальное обеспечение, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и др. При этом было обнаружено, что для молодёжи социальные права имеют самостоятельное ценностное значение, а вот старшее поколение связывает реализацию личных прав с реализацией социальных прав: достойная жизнь для них, фактически, зависит от эффективного социального обеспечения и социальной защиты.

Третье место по значимости респонденты отдали реализации политических прав (9,9%), далее – экономических (8,7%) и культурных (8,6%). Если углубиться и сравнить ответы молодого и старшего поколений, то для молодёжи в возрасте до 34 лет реализация экономических прав оказалась более значима. Возможно, в свободе экономической деятельности, в реализации права на частную собственность и в других экономических правах молодое поколение привлекают желание самоутверждения, состояние достатка и обеспеченности, особенно если учесть, что развитие малого и среднего предпринимательства сегодня пользуется широкой государственной поддержкой. Тогда как у граждан в возрасте от 35 до 65 лет и старше



осуществление экономических прав ассоциируется с необходимостью преодоления определённых экономических рисков.

В оценках экспертов приоритеты государственной политики в сфере реализации прав человека распределились следующим образом: социальные права выбрали 33%, личные - 27,4%, экономические - 16,7%, политические – 15,1%, культурные – 7,8%.

Вопрос «Ощутили ли Вы какие-либо улучшения в функционировании государственных институтов реализации своих прав за последние 3-5 лет?» был направлен на ощущение позитивных структурно-функциональных перемен в обозначенной сфере, исходящих от государства. Однако при ответе на него была выявлена неудовлетворённость ожиданий респондентов от государственной политики в сфере реализации прав человека: 36,5% «скорее, не ощутили никаких позитивных перемен в возможностях осуществления своих прав», а 21,8% «не ощутили их вообще», что в общей сложности составило 58,3% от числа опрошенных. Примечательно, что экспертные оценки распределились несколько иначе. При ответе на данный вопрос подавляющее большинство экспертов (71,6%) подтвердили наличие позитивных перемен в функционировании государственных институтов реализации прав человека. В данном случае наблюдается резкое расхождение ответов респондентов и экспертов. Возникает вполне закономерный вопрос: «Если улучшения есть, то почему население их не замечает?» Возможно, проводимые институциональные преобразования требуют большей содержательности и повышения качества.

Пятый вопрос «Какие проблемы в осуществлении прав человека могут быть охарактеризованы Вами как наиболее острые и злободневные?» был направлен на личностное восприятие проблем реализации прав человека. Из распределения ответов респондентов видно, что к числу трёх наиболее актуальных проблем осуществления прав человека отнесены: «системные проблемы власти (произвол, бюрократия, коррупция)» – 17,7%. Заметим, что молодёжь они беспокоят не меньше, чем старшее поколение.

На втором месте оказалось «существенное социально-экономическое расслоение общества» - 10,6%. Данная проблема традиционно сохраняет лидирующие позиции, подчёркивая общественный запрос на социальную справедливость.

На третьем месте - «угрозы национальной безопасности (националистические и экстремистские настроения, пропаганда образа жизни, в основе которого – насилие и т.п.)» - 9,6%, которые в настоящее время обострились под влиянием внешнеполитического фактора.

В то же время, респонденты стремятся ощущать свою причастность к гражданскому обществу и, соответственно, требуют большей «политико-правовой грамотности населения» (9,3%), большей «активности гражданского общества в отстаивании прав, свобод и законных интересов» (8,6%).



Сказываются на особенностях личностного восприятия и «местные проблемы», находящиеся совсем рядом, которые граждане воспринимают острее (7,9%), чем, скажем, «резкое расхождение интересов народа и политических элит» (5,5%).

Отметим, что респонденты выделяют не только социально-экономические и политические, но и правовые проблемы, в числе которых – «несовершенство действующего законодательства» (7,3%), «неспособность правоохранительных структур обеспечить правопорядок» (5,9%), «недостаточное качество осуществления правосудия» (5,8%). При том, что эти проблемы всегда волновали и, безусловно, будут волновать общественность, их острота и накал, судя по всему, несколько снижаются, в том числе, благодаря государственным мерам, предпринимаемым по их разрешению. 5,7% респондентов хотели бы видеть в политических партиях «реальных защитников своих интересов, как избирателей», а 6,1% сослались на «недостаточный профессионализм государственных гражданских служащих».

С точки зрения экспертов, на первое место по актуальности выходят социально-экономические проблемы; на втором месте – системные проблемы власти и общества (недостаточная политико-правовая грамотность населения, бюрократия, коррупция и произвол, истоки которых кроются в диспропорциях властных полномочий); на третьем месте – правовые проблемы (недостаточное качество осуществления правосудия, неспособность правоохранительных структур обеспечить правопорядок).

Вопрос «В какие структуры Вы, скорее всего, обратились бы за содействием в реализации своих прав, свобод и законных гражданских интересов?» был направлен на выявление отношения респондентов к различным способам и механизмам осуществления прав человека. Линейное распределение ответов показывает, что первую строку занимает институт президентской власти, который сегодня достаточно востребован в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина (14,1%). Отчасти, это объясняется ещё и высокой степенью доверия к действующему Президенту Российской Федерации В.В. Путину, а также ставшими уже традиционными трансляциями «Прямой линии с Владимиром Путиным», в ходе которых Президент РФ не только отвечает на вопросы россиян, но и решает возникающие у них проблемы. На втором месте по степени авторитета и доверия населения находится институт Уполномоченного по правам человека (13,5%), который сегодня идёт по пути усовершенствования и специализации своей деятельности. Несмотря на периодически возникающие нарекания в адрес правоохранительных структур, они по-прежнему остаются наиболее востребованными населением и занимают третье место в списке вариантов ответов (12,7%).

Далее ответы респондентов распределились следующим образом: «партийные и депутатские приёмные» - 6,2%; «общественные приёмные министерств и ведомств, в том числе на региональном уровне» - 7,4%;



«обращение к губернатору или мэру» - 12,5%; «возможность публичного выступления в средствах массовой информации» - 2,2%; «правозащитные организации» - 10,2%; «добровольческие группы, выступающие с общественными инициативами» - 6,4%; «структуры, практикующие процедуру медиации» - 5,3%; «самостоятельные законные действия в рамках самозащиты своих прав» - 8,2%; «иные способы» - 1,3%.

В качестве примечания можно отметить, что добровольческие группы пользуются большей популярностью у молодёжи, чем у старшего поколения. Своеобразной закономерностью можно считать и то, что дела, получившие огласку с помощью средств массовой информации, рассматриваются более пристально и оперативно. Определённый институциональный потенциал содержит в себе и институт медиации (посредничества), суть которого состоит в согласовании интересов спорящих сторон. Он является новым для российской правовой действительности и его отдалённые позиции можно объяснить, с одной стороны, недостаточностью знаний о нём у населения, с другой стороны, - неготовностью сторон искать компромисс.

Сравнительный анализ показал, что наибольший процент экспертных оценок, также как и ответов респондентов, получил институт президентской власти; второе место отводится институту Уполномоченного по правам человека. Почти равные позиции занимают региональные приёмные губернаторов и мэров, а также правоохранительные и судебные органы. На пятом месте расположены правозащитные организации. Кроме того, ряд экспертов в качестве «иных способов» выделил юридические бюро, оказывающие бесплатную юридическую помощь населению, институты адвокатуры и третейского суда, профсоюзы.

Вопрос «Как бы Вы охарактеризовали типичное поведение государственных служащих, исходя из Вашего опыта обращений в органы государственной власти?» был направлен на эмоциональную оценку опыта общения с представителями органов власти. Большинство респондентов (49%) считает поведение госслужащих нейтрально-корректным. Однако 35,7% опрошенных при взаимодействии с представителями власти испытывали отрицательные эмоции. А ведь для того, чтобы у человека осталось впечатление, что с ним поступили справедливо, иногда достаточно просто внимательно выслушать его. 10,3% респондентов отметили для себя доброжелательное, открытое к взаимодействию поведение и лишь у 5% отмечались крайне негативные установки в отношении чиновников. Причины неудовлетворённости их действиями они связывают с их неприязненным, критичным поведением. Возможно, именно негативный опыт общения респондентов с представителями власти является основной причиной их нежелания обращаться к ним за содействием в реализации своих прав.

Для экспертов вопрос «Как Вы оцениваете типичное поведение граждан, обращающихся в органы власти, исходя из опыта Вашей профессиональной деятельности?» был связан с выявлением опыта социальных взаимодействий с



заявителями. Оценивая социально-психологический фон, при котором экспертам приходилось контактировать с гражданами при исполнении служебных обязанностей, многие из них отмечают, что граждане настроены критично (32,6%). Несмотря на относительно благоприятные условия для осуществления деловых контактов с населением, порядка 10,5% экспертов отмечают в поведении граждан элементы безразличия к обсуждаемым проблемам. Между тем, 29,5% экспертов рассматривают граждан в качестве активных субъектов социальных взаимодействий, а 27,4% отмечают их поведение как нейтрально-корректное. В данном случае снова выявлено несовпадение мнения экспертов с мнением респондентов, что служит поводом для разработки методических рекомендаций, направленных на совершенствование работы органов государственной власти и органов местного самоуправления с обращениями граждан.

Наконец, вопрос «Связаны ли, в Вашем понимании, процессы реализации прав человека с процессами разработки и осуществления важнейших политических решений?» подтвердил общее понимание респондентами курса государственной политики в сфере реализации прав человека, большинство из которых (68,7%) ответили на него утвердительно. Что касается экспертов, то для них задача была усложнена, поскольку заключительный вопрос «Что, по Вашему мнению, следует усовершенствовать в государственной политике, чтобы те или иные институты, содействующие реализации прав человека, стали более эффективными и востребованными гражданами?» носил открытый характер, то есть предполагал свободную форму ответа.

Обобщение ответов экспертов позволило сформулировать ряд научно-практических рекомендаций по совершенствованию государственной политики в сфере реализации прав человека, а именно:

- совершенствование действующего законодательства в сфере реализации прав человека должно проявиться в более тщательной проработке законопроектов на начальных стадиях законодательного процесса, чтобы в дальнейшем исключить «двойную» трактовку законов;
- повышение профессионализма в системе государственного управления должно найти проявление в разработке стандартов надлежащего качества работы государственных служащих и управленческого корпуса, закрепляющих за ними не только юридическую, но и социальную ответственность;
- оптимизация межведомственного взаимодействия правоохранительных органов между собой, а также с институтами гражданского общества должна найти проявление в создании единой системы профилактики правонарушений.

Указанная аналитическая работа будет продолжена и в 2017-2018 года, а ее результаты найдут свое отражение на страницах ежегодных докладов Уполномоченного.



Рабочие встречи с участием региональных СМИ, органов государственной власти, организаций по вопросам пропаганды правовых знаний с использованием возможностей электронных и печатных СМИ

В 2016 году Уполномоченным проведены следующие мероприятия в сфере пропаганды правовых знаний:

заседание Экспертно-консультативного совета при Уполномоченном по правам человека на тему: презентация Доклада Уполномоченного по правам человека в Орловской области за 2015 год, который подготовлен в соответствии с п.1 ст. 13 Закона Орловской области «Об Уполномоченном по правам человека в Орловской области»;

заседание Экспертно-консультативного совета при Уполномоченном по правам человека на тему: «Реализация избирательных прав граждан Орловской области в ходе подготовки и проведения Единого дня голосования 18 сентября 2016 года»;

встреча с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой;

встреча с членом Совета Ассоциации некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль» О.В. Иванниковым;

семинар с представителями региональных отделений политических партий на тему «Участие политических партий в избирательных кампаниях 2016 года на территории Орловской области»;

международная научно-практическая конференция «Защита прав заключённых: проблемы и перспективы» с участием членов представительства Фонда Конрада Аденауэра в Российской Федерации.

Кроме того, Уполномоченный принял участие в 6 программах на следующих телеканалах: ЗАО «Ва-Банк Плюс» (СТС Орел), «Контакт» ГТРК Орел, Вести ГТРК Орел, Первый областной портал новостей, Истоки, «Первый Городской Плюс»

Также Уполномоченный участвовал в эфире радиостанции «Россия Орел».

Количество публикаций по вопросам правового просвещения в печатных и электронных СМИ – 9 (Орловская правда, Российская газета, Издательский дом «Орловская среда», Орловская городская газета, «Главный региональный», INFO Orel.ru, новостной региональный портал, сайт Богоявленский собор города Орла Орловско-Болховской епархии Орловской митрополии Русской Православной Церкви, Истоки информационный портал).

В рамках правового просвещения в 2016 году Уполномоченным также инициированы разработка и выпуск следующих печатных материалов: Памятка по защите избирательных прав (совместно с Избирательной комиссией Орловской области, Прокуратурой Орловской области, УМВД России по



Правозащитная карта России

Орловской области и Орловским областным судом), буклет «Права и свободы человека и гражданина».