

ГУМАНИТАРНАЯ ДИПЛОМАТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗРЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

Черных Н. А.

кандидат социологических наук, консультант, Аппарат Уполномоченного по правам человека в Свердловской области (Россия), доцент кафедры теории и истории международных отношений института социальных и политических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 19, chernykhna@mail.ru

УДК 342.7(470)
ББК 67.400.63(2Рос)

Цель. Обобщить опыт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области по разрешению социальных конфликтов, выделить основные направления правозащитной деятельности и предложить меры реагирования на нарушения прав и свобод человека.

Методы. Проведен анализ деятельности регионального Уполномоченного по правам человека как ключевого субъекта по предотвращению и разрешению социальных конфликтов.

Результаты и научная новизна. Рассмотрены основные формы урегулирования социальных конфликтов Уполномоченным. Также в статье представлен авторский взгляд на миссию Уполномоченного по правам человека как медиатора при урегулировании социальных конфликтов.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, социальные конфликты, гуманитарная дипломатия, права человека, медиация, баланс частных/общественных интересов.

HUMANITARIAN DIPLOMACY AS A TOOL OF SOCIAL CONFLICTS RESOLVING

Chernykh N. A.

candidate of Sociological Sciences, consultant, Office of the High Commissioner for Human Rights in the Sverdlovsk region (Russia), Associate Professor of Theory and History of International Relations Department of Institute of Social and Political Sciences, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 19, Mira Str., Ekaterinburg, Russia, 620002, chernykhna@mail.ru

Purpose. To summarize the practice of the High Commissioner for Human Rights in the Sverdlovsk region of resolving social conflicts, to identify major trends of human rights activities and to propose measures to address violations of human rights and freedoms.

Methods. The activity of the regional Commissioner for Human Rights is analyzed as a key subject in the prevention and resolution of social conflicts.

Results and scientific novelty. Main forms of social conflict settlement by the Commissioner are considered. Also, the article presents the author's view on the mission of the Commissioner for Human Rights as of mediator in social conflicts settlement.

Key words: Commissioner for human rights, social conflicts, humanitarian diplomacy, human rights, mediation, balance of private/public interests.

Сегодня на постсоветском пространстве фиксируются новые гуманитарные проблемы. России необходима своя гуманитарная политика и гуманитарная дипломатия, способная предотвратить новые

гуманитарные катастрофы; обеспечить гуманитарную безопасность и гуманитарный суверенитет, предоставить необходимую дипломатическую защиту жертвам военных конфликтов; нейтрализовать глобальные



Черных Н. А.

угрозы и вызовы постконфликтного развития постсоветского пространства, создания общего гуманитарного пространства; повысить гуманитарную эффективность взаимодействия гуманитарной дипломатии с дипломатией прав человека, дипломатией развития и дипломатией милосердия и т.д.

В мире сегодня происходят серьезные изменения в результате развития международного гуманитарного права, гуманизации войны и мира, культуры и демократизации международных отношений. В этом контексте велико значение России в деле сохранения необходимого равновесия между цивилизацией и культурой. Отказ от сохранения такого равновесия означает не только отречение России от собственных вековых гуманистических традиций и новых гуманитарных ценностей, но и тупиковый возврат России к исторической ситуации ложного выбора между цивилизацией и культурой.

Уполномоченный по правам человека является одним из организаторов и ключевых участников мероприятий, посвященных изучению всеобщего, гуманитарного, гражданского наследия Свердловской области, научной и общественной гуманитарной экспертизе в области регионального измерения гуманитарной культуры и прав человека, культурной и гуманитарной дипломатии. Проведение регионального измерения гуманитарной дипломатии, гуманитарной культуры и культуры прав человека продолжается на основе формирования оценки гуманитарной эффективности в сфере реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 года № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» и от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» в Свердловской области [1].

Такая деятельность, в которую вовлечен Уполномоченный по правам человека, актуальна в ситуации глобальных угроз, современных гуманитарных вызовов, которые стоят сегодня перед Россией. В современных условиях глобализации именно гуманитарная дипломатия играет ключевую роль. Необходимы такие условия существования общества, при которых права и свободы человека являются высшей ценностью, а соблюдение и защита их – обязанностью современного государства [1, 2].

Институт Уполномоченного по правам человека по праву можно назвать институтом, который находится между человеком и государством, обществом и властью [3,4]. Работа с населением главная, однако, не единственная составляющая в деятельности Уполномоченного. Обращения простых людей позволяют увидеть возникающую проблему, почувствовать болевые точки напряжения в обществе [5]. Письма в адрес властей всех уровней, поездки в область для переговоров

с участниками конфликтов, протестов, а также организация переговорных площадок в аппарате Уполномоченного – помогают снять напряжение в обществе, снизить накал непонимания, недоверия между действующей властью и людьми.

Пытаясь поддерживать баланс между конфликтующими сторонами, в своей каждодневной практике Уполномоченный все чаще прибегает к использованию одной из альтернативных процедур урегулирования конфликтов и споров – медиации [6]. Основной задачей Уполномоченного при реализации медиации является, не вмешиваясь в процесс, снизить накал непонимания между конфликтующими сторонами, будь то простой человек, группа людей, представители власти, управляющие частными организациями, СМИ и т.д..

Из очередного номера Российской газеты Уполномоченному стало известно о закрытии очередного приюта для пожилых людей. Так, в Екатеринбурге Следственный комитет возбудил уголовное дело по факту оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности. Права потребителей, по мнению следствия, нарушались в частном доме престарелых. Участкового вызвали соседи. В приюте застали 37 постояльцев, из которых лишь 7 имеют паспорта и пенсию, остальные содержатся за счет благотворителей. Сюда попали те, кого ни одно другое соцучреждение, ни государственное, ни частное, не примет – без определенного места жительства, паспорта, пенсии, а иногда и без имени. Как поспешило отпартировать областное министерство соцзащиты, для стариков вмиг нашлись места в государственном приюте.

Уполномоченным по правам человека, в фокусе внимания которого находится обозначенная проблема, были даны комментарии в СМИ по сложившейся ситуации: «Это острая социальная проблема. Недавно побывала в пяти частных домах для престарелых, и только к одному не было замечаний. Нельзя превращать уход за немощными стариками в чистый бизнес, необходимо восстановить обязательное социальное лицензирование. Государство не должно снимать с себя ответственность за эту категорию социально незащищенных граждан. Нужно контролировать этот бизнес, который сейчас развивается практически бесконтрольно, создать реестр этих учреждений, чтобы минсоцполитики представляло, с чем имеет дело. Другой выход – размещать стариков по приемным семьям. Но, как показывает практика, это прививается далеко не во всех регионах. Насколько мне известно, удачен только опыт Якутии. На основании республиканского закона с 2013 года те, кто приютил одинокого старика, получают из бюджета

по 17,7 тыс. рублей ежемесячно. Сейчас в Якутии 76 таких семей, к началу 2018-го планируется увеличить это число вдвое» [7].

Уполномоченный по правам человека, выступая медиатором при урегулировании конфликтов, организует переговорные площадки, местом проведения которых является офис Уполномоченного.

Реализуя данное направление, Уполномоченный нередко выступает посредником между общественностью и СМИ в рассмотрении резонансных дел.

Такая форма урегулирования конфликта имеет большое значение в ситуациях, когда по каким-либо причинам ход расследования уголовных дел вызывает непонимание или критические настроения в обществе. Такая деятельность Уполномоченного направлена не только на доведение информации до сведения следственных органов или получения информации от них, но и предотвращение недопустимого давления на само следствие путем разъяснения процессуальных норм, реализация которых не всегда укладывается в стереотипы обыденного сознания. Опираясь на достаточную, достоверную информацию о каком-либо событии, Уполномоченный способствует доведению её до общественности.

В зависимости от остроты проблемы, органов власти и организаций, вовлеченных в процесс её разрешения, переговорная площадка может быть организована на базе того министерства, ведомства и т.д., которое играет одну из ключевых ролей при урегулировании конфликта или чью компетенцию или сферу деятельности затрагивает проблема. Однако роль медиатора при организации таких встреч выполняет Уполномоченный по правам человека, который в том числе становится и активным участником (а в некоторых случаях, и модератором) переговорного процесса.

В конце 2014 – начале 2015 г. к Уполномоченному по правам человека стало поступать большое количество устных и письменных обращений от жителей Свердловской области, обеспокоенных ситуацией снижения размера областного стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг и, как следствие, прекращение или резкое сокращение выплаты субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг нуждающимся категориям граждан.

Постановление Правительства Свердловской области от 25 июня 2014 года № 537-ПП «Об областном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2014 год» способствовало сокращению социальной нагрузки на бюджет области с одной стороны, и росту социальной напряжённости среди населения с другой.

На основании большого количества жалоб, полученных Уполномоченным по указанной тематике,

было направлено обращение в интересах жителей Свердловской области Председателю Правительства Свердловской области Д. В. Паслеру с предложением проведения мониторинга эффективности реализации Постановления Правительства Свердловской области от 25 июня 2014 года № 537-ПП «Об областном стандарте стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2014 год». В рамках проведения мероприятий по мониторингу Уполномоченным предложено, в том числе, обобщить жалобы и обращения жителей Свердловской области остро нуждающихся в дальнейшей социальной поддержке со стороны областных органов власти, но не получивших её.

На момент поступления ответа из Правительства Свердловской области разрабатывался проект постановления Правительства Свердловской области об областном стандарте стоимости ЖКУ на 2015 год, расчёт размера которого производился исходя из уровня тарифов на ЖКУ в 2015 году, установленных нормативов потребления коммунальных услуг, а также с учётом требований постановления Правительства РФ от 30.07.2014 № 734 «О внесении изменений в правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» об установлении областного стандарта стоимости ЖКУ в зависимости от стоимости коммунальных услуг в отопительный и межотопительный периоды и включении в него минимального размера взноса на капитальный ремонт. В результате размер областного стандарта возрос во всех муниципальных образованиях области.

Всё чаще в последнее время, осуществляя работу с обращениями граждан, Уполномоченный по правам человека приходит к выводу, что инициированные проверки не приносят ожидаемых результатов, а определенная мера наказания для нарушителей закона не меняет состояние проблемы. В некоторых случаях, когда проблема носит массовый характер или имеет тенденцию к увеличению количества жалоб, Уполномоченный обращается к Губернатору и Председателю Правительства Свердловской области с предложением о проведении совместных встреч вышестоящих органов власти, заявителей и Уполномоченного по правам человека.

Достаточно часто Уполномоченный по правам человека прибегает к следующей форме урегулирования конфликта, когда совместно с руководителем ведомства, к компетенции которого относится возникшая проблема, выезжает на место событий и выступает организатором переговорного процесса между властью и возмущенными представителями общественности, а также осуществляет совместный приём населения, на котором проблема обратившегося решается быстрее.



Черных Н. А.

Нередко вмешательство Уполномоченного по правам человека требуется и там, где неверная установка просматривается у властей в отношении к проявлениям активности граждан. Вся государственная и муниципальная бюрократия создана для обслуживания граждан и содержится на их деньги. А раз так, то и делать для граждан служащие должны все, что максимально отвечает их запросам, интересам и потребностям. Однако в повседневной жизни, к сожалению, этого не происходит, поэтому Уполномоченный нередко выступает медиатором при урегулировании таких ситуаций, которые, несмотря на свой безобидный характер, могут иметь серьезные последствия для человека.

В июне 2015 года в адрес Уполномоченного обратился директор Екатеринбургского государственного академического театра оперы и балета с просьбой защитить от массового выселения сотрудников и артистов Театра, а также с жалобой на создание препятствий в пользовании предоставленными жилыми помещениями.

Как было выяснено, жилые помещения, в которых проживают приглашённые из других городов сотрудники и артисты Театра, были выделены Попечительским Советом Театра посредством жертвенной передачи жилых помещений в собственность города Екатеринбурга в 1997 году. Передача жилых помещений произведена по договору, заключённому между ОАО «Уралэнергострой» и Театром на основании Постановления Главы города Екатеринбурга от 25.09.1997 № 703 и решения попечительского совета Театра от 07.10.1997. После этого жилые помещения были переданы в маневренный фонд, стороны заключили договоры найма жилых помещений, а сотрудники и артисты получили ключи от квартир в торжественной обстановке на сцене Театра. Однако с начала 2015 года стали возникать препятствия в пользовании жилыми помещениями, предоставленными работникам Театра.

Учитывая статус Театра как федерального государственного бюджетного учреждения, общественный резонанс дела, массовый характер выселения, Уполномоченный обратилась к Губернатору Свердловской области и в Управление Генеральной прокуратуры РФ в Уральском федеральном округе. Совещание, инициированное Уполномоченным в прокуратуре Свердловской области, не дало конкретных результатов, однако позиции сторон обозначились очень ясно. Уполномоченным не раз высказывались предложения о мирном разрешении ситуации. Администрация города Екатеринбурга избрала иной путь: подала иски о признании права собственности на жилые помещения, предоставленные работникам Театра.

Широкий общественный резонанс в связи с предстоящим судебным разбирательством не сыграл бы

на руку ни одной из спорящих сторон, в связи с чем было инициировано совещание с участием Уполномоченного для выработки мирного подхода к урегулированию спора, который был направлен на то, чтобы не пострадали сотрудники и артисты, были учтены интересы Театра и Администрации города Екатеринбурга.

Итогом совещания стало изменение позиций сторон, и в рамках судебного разбирательства было заключено мировое соглашение, по которому Театр принимает на себя обязательство поэтапно освободить занятые жилые помещения в срок до 31 декабря 2019 года. Таким образом, было остановлено единовременное массовое выселение граждан из жилых помещений и сохранено право сотрудников и артистов Театра на проживание в занимаемых квартирах. Теперь по мере освобождения квартир муниципального жилищного фонда Театру необходимо позаботиться о приобретении в собственность либо в наём жилых помещений на свободном рынке жилья для своих сотрудников [8, с. 46–48].

Наблюдение за процессом, включение в него, позволяют Уполномоченному своевременно принимать и реализовывать решения, направленные на преодоление конфликтных ситуаций, снятие напряжения, хотя следует отметить, что с организаторами протеста в некоторых ситуациях Уполномоченный напрямую не взаимодействует.

В Свердловской области, так же как и во многих других субъектах страны, большинство общественных инициатив находят свое отражение в социальных сетях и блогах. Возможности современных Интернет-технологий широки. Они помогают при минимальных усилиях дать толчок к развитию личных и общественных инициатив граждан, выступить своеобразной площадкой для установления коммуникации. С другой стороны, существует опасность того, что социальная напряженность в обществе может постепенно ослабевать, если проблема широко обсуждается в интернете, чем снижать «уличную протестную активность», заменяя ее виртуальной. Уполномоченный по правам человека всегда тщательно отслеживает коммуникационные процессы, которые разворачиваются в сети Интернет по обсуждению какой-либо темы или проблемы и настроения граждан. Это позволяет Уполномоченному выявить проблему и отношение к ней общественности, чтобы, не вмешиваясь в процесс, предпринять шаги по её урегулированию уже на этом этапе.

С появлением все новых сфер взаимодействия людей возникает и почва для появления новых конфликтов. Вовлеченными в этот процесс оказываются не только органы власти, но и частные организации. В последнее время к Уполномоченному по правам

человека стало поступать большое количество обращений от жителей области, свидетельствующих, скорее, о массовых нарушениях их прав, в том числе, в жилищной сфере.

Жилищно-коммунальная сфера – это чрезвычайно важное направление социальной политики в современной России, где сосредоточено много острых проблем, требующих безотлагательного решения. Такой вывод подтолкнул Уполномоченного не только к глубокой, всесторонней работе с поступающими обращениями, но и к «живому» общению с участниками этих отношений.

Жилищно-коммунальная политика затрагивает интересы значительного числа субъектов нашего общества: населения, органов власти всех уровней (государственного, регионального и местного), промышленных предприятий, коммерческих структур и некоммерческих организаций, что определяет высокую значимость этого направления социальной политики. Отсутствие взаимодействия между субъектами жилищной политики, проявляющееся в несогласованности целей и действий, преобладании отдельного интереса (имеющегося у каждого субъекта) над согласованным интересом в конечном итоге приводит к недостижению сферой ЖКХ системных модернизационных задач [9]. Поэтому Уполномоченный все чаще выступает медиатором при урегулировании конфликтов между предпринимателями в лице руководителей управляющих организаций и собственниками многоквартирных домов, реализуя свою основную миссию: защищать человека.

Кроме того, с ростом гражданской активности и формированием различных групп населения, защищающих свои интересы, одним из актуальных направлений в работе Уполномоченного является координация гражданской активности, помощь во взаимодействии сил гражданского общества друг с другом и с органами власти.

В завершении краткого разговора о роли Уполномоченного по правам человека в урегулировании конфликтов, напрашивается вывод с акцентом на миссию, которая не прописана в законе, поэтому определить ее можно только исходя из практики [10].

Основная миссия Уполномоченного – быть медиатором, посредником между интересами обычного гражданина и властью. Именно Уполномоченный не допускает столкновения интересов, а способствует тому, чтобы привести, в конечном счете, интересы властей и людей к общему знаменателю, прийти к компромиссу. Для реализации этой миссии Уполномоченный часто использует переговорные площадки, когда главным является не правовое разрешение ситуации, хотя, безусловно, и это является целью работы, а стремление выходить за рамки правовой

категории, достигать баланса частных/общественных интересов – это и есть самая главная тема, миссия Уполномоченного.

Литература:

1. Гуманитарная дипломатия: личность, социум, мир, права человека: материалы Международного конвента 4–6 декабря 2014 года. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2015. 365 с.
2. Валеев Р. М., Вагизов Р. Г. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебное пособие для вузов. Казань: Изд-во Казанского государственного университета им. В. И. Ульянова-Ленина, 2007. 674 с.
3. Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. 384 с.
4. Вагизов Р. Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. № 11. С. 40–44.
5. Работа с обращениями граждан и организаций: право и практика: материалы научно-практической конференции 22 сентября 2011 г. / Под ред. П. В. Толпегина. М.: ЛЕНАНД, 2011. 536 с.
6. Мерзлякова Т. Г. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области: Мир лучше ссоры. Екатеринбург, 2016. 34 с.
7. Дубичева К. Ничье старичье [электронный ресурс]: URL: <http://rg.ru/2016/05/05/reg-urfo/v-ekaterinburg-zakryli-ocherednoj-priiut-dlia-pozhilyh-liudej.html> (дата обращения 06.05.2016).
8. Мерзлякова Т. Г. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2015 год. Екатеринбург: АМБ, 2016. 172 с.
9. Мерзлякова Т. Г., Барзгова Е. С., Черных Н. А. Жилищно-коммунальные отношения в России в период социально-экономической трансформации: монография. Екатеринбург: Уральский институт-филиал РАНХиГС, 2014. 100 с.
10. Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области: Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ (в ред. от 21.12.2015). [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Humanitarian diplomacy: personality, society, world, human rights: proceedings of the International Convention on December 4–6, 2014. Ekaterinburg: University of Humanities, 2015. 365 p.
2. Valeev R. M., Vagizov R. G. International and domestic protection of human rights: coursebook for universities.



Черных Н. А.

- Kazan: Publishing of Kazan State University after V.I. Ulyanov-Lenin, 2007. 674 p.
3. Sungurov A. Yu. The Institution of Ombudsman: evolution of traditions and modern practices (experience of comparative analysis). SPb.: Norma, 2005. 384 p.
 4. Vagizov R. G. The Concept of Ombudsman (Commissioner for human rights) in modern legal doctrine // Rossiiskaya justiciya. 2008. № 11. P. 40–44.
 5. Handling citizens' and organizations' appeals: law and practice: proceedings of the scientific-practical conference on 22 September, 2011 / Ed. by P. V. Tolpegin. M.: LENAND, 2011. 536 p.
 6. Merzlyakova T. G. Special report of the Commissioner for Human Rights in the Sverdlovsk region: Peace is better than quarrel. Ekaterinburg, 2016. 34 p.
 7. Dubicheva K. Nobody's old falks [e-resource]: URL: <http://rg.ru/2016/05/05/reg-urfo/v-ekaterinburge-zakryli-ocherednoj-priut-dlia-pozhilyh-liudej.html> (date of reference 06.05.2016).
 8. Merzlyakova T. G. The 2015 Annual report of the Commissioner for Human Rights in the Sverdlovsk region. Ekaterinburg: AMB, 2016. 172 p.
 9. Merzlyakova T. G., Barazgova E. S., Chernykh N. A. Housing and communal relations in Russia in the period of socio-economic transformation: monograph. Ekaterinburg: Ural Institute-branch of RANEPa, 2014. 100 p.
 10. On the Commissioner for Human Rights in the Sverdlovsk region: the Law of the Sverdlovsk region of October 18, 2010 № 72-RL (as amended 21.12.2015). [e-resource]. Access from the ref.-legal system «KonsultantPlus».