

УДК 32

Возникновение городских конфликтов как следствие правовых коллизий**Соколов Александр Владимирович**

Кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры социально-политических теорий,
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова,
150000, Российская Федерация, Ярославль, ул. Советская, 10;
e-mail: alex8119@mail.ru

Новикова Юлия Андреевна

Студент,
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова,
150000, Российская Федерация, Ярославль, ул. Советская, 10;
e-mail: mariya.amelina@mail.ru

Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта № 16-03-00402а «Политическое управление городскими конфликтами в РФ: акторы, стратегии, институциональные основания».

Аннотация

Статья посвящена анализу специфики городских конфликтов в современной России. Авторы выделяют отдельный вид конфликтов – городские конфликты. Выделяются виды и причины городских конфликтов. Авторы также отмечают, что одной из причин возникновения городских конфликтов может быть правовые коллизии. Приводится анализ конфликта, который возник в городе Ярославле между властями и многодетными семьями по поводу права последних на получение бесплатных земельных участков, и начавшийся с принятия закона Ярославской области «Об отдельных вопросах предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Выделяются, динамика конфликта, субъекты, их ресурсы, результаты взаимодействия в рамках рассматриваемого городского конфликта. Делается вывод о том, что для того, чтобы предотвратить возникновение городских конфликтов, необходимо совершенствовать российское законодательство, а также обязательно контролировать его соблюдение и исполнение на всех уровнях управления.

Для цитирования в научных исследованиях

Соколов А.В., Новикова Ю.А. Возникновение городских конфликтов как следствие правовых коллизий // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 5А. С. 203-210.

Ключевые слова

Городской конфликт, законодательство, НКО, органы власти, гражданская активность.

Введение

Активность и взаимодействие субъектов в городской среде очень динамична и требует адекватного нормативно-правового регулирования. Однако не всегда законодатель в должной мере выполняют соответствующую функцию. В результате возникают столкновения интересов различных акторов, провоцирующие возникновение городских конфликтов.

Конечно, конфликты являются неотъемлемой частью любого общества. Но при этом, как правило, конфликты ассоциируются с негативом, с какими-то спорами, агрессией, враждебностью. При этом в отечественной науке нет однозначного толкования сущности конфликтов. Так, Л.Г. Здравомыслов рассматривает конфликт, как важнейшую сторону взаимодействия людей в обществе, своего рода клеточку социального бытия, а также как форму отношений между потенциальными или актуальными субъектами социального действия, мотивация которых обусловлена противостоящими ценностями и нормами, интересами и потребностями [Здравомыслов, 1996, 96].

Ю.Г. Запрудский определяет социальный конфликт как явное или скрытое состояние противоборства объективно расходящихся интересов, целей и тенденций развития социальных объектов, прямое и косвенное столкновение социальных сил на почве противодействия существующему общественному порядку, особая форма исторического движения к новому социальному единству [Дмитриев, 2000, 55].

А.В. Дмитриев рассматривает конфликт как процесс, в котором два (или более) индивида или группы активно ищут возможность помешать друг другу достичь определенной цели, предотвратить удовлетворение интересов соперника или изменить его взгляды и социальные позиции. Под социальным конфликтом обычно понимается тот вид противостояния, при котором стороны стремятся захватить территорию либо ресурсы, угрожают оппозиционным индивидам или группам, их собственности или культуре таким образом, что борьба принимает форму атаки или обороны [Дмитриев, 2000, 54].

Основная часть

Таким образом, можно отметить, исходя из вышеперечисленных формулировок, что конфликт представляет собой явление, без которого ни одно общество не может существовать. Стороны конфликта, как правило, стремятся помешать друг другу, чтобы достичь определенной цели, предотвратить удовлетворение интересов соперника или изменить его взгляды и социальные позиции.

Если же рассматривать отдельный вид конфликтов – городской конфликт, то его можно определить как это столкновение интересов различных акторов, действующих в рамках городского сообщества по поводу проблем локального уровня, формирующихся в его социальном пространстве [Кольба, Соколов, 2016, 236].

Дж. Уолтон выделяет три типа городских конфликтов: трудовые, возникающие в сфере занятости и доходов (сюда можно отнести забастовки, демонстрации против безработицы и вредных условий труда); конфликты по вопросам доступа к общественным благам (по жилищным вопросам, здравоохранения и т.д., выражающиеся в форме захвата земель, самостроя и уличных демонстраций); конфликты по нематериальным вопросам справедливости, безопасности, демократического управления, обеспечения прав и свобод (которые также выражаются в демонстрациях, пикетах, голодовках) [Walton, 1998, 463].

Дж. Хамелинк в своих исследованиях сформулировал иную типологию городских конфликтов: 1. Городские беспорядки и столкновения, к которым могут привести этническое разнообразие населения, преступность, различный уровень благосостояния; 2. Конфликты, связанные с обеспечением безопасности (например, по вопросам обеспечения безопасности в общественных местах); 3. Конфликты по поводу ресурсов (здесь речь идет больше о доступе к различным ресурсам, как материальным, так и нематериальным); 4. Конфликты связанные с нерешенностью проблем молодежи (безработица, образование); 5. Конфликты на религиозной почве (например, пропаганда определенной религии, строительство культовых сооружений). 6. Конфликты на этнической почве (связанные с увеличением численности представителей не коренных этнических групп) 7. Конфликты связанные с сегрегацией (например, может заключаться в разделении городского сообщества на тех, кто не имеет доступа к городской инфраструктуре и тех, кто, наоборот, в полном объеме пользуется существующей городской инфраструктурой); 8. экологические конфликты (например, борьба за благоприятную окружающую среду, за сохранение зеленых зон) [Hamelink, 2008, 298].

Причинами, вызывающими городские конфликты, являются изменения, происходящие в городской среде, например, в связи со строительством автомобильных дорог, домов или тех изменений, которые оказывают различное, чаще негативное, влияние на городских жителей, также причинами столкновения могут быть самые разные проблемы жизни: материальные ресурсы, важнейшие жизненные установки (духовность, ценности), властные полномочия. Можно сказать, что причины, способствующие появлению городских конфликтов, специфичны и отличаются от любых других, т.к. они являются каким-то камнем преткновения именно в рамках городской среды.

Отдельной значимой причиной возникновения городских конфликтов является несовершенство законодательства. На примере проведенного нами исследования можно продемонстрировать, каким образом несовершенства в законодательстве могут способствовать появлению городских конфликтов. С этой целью был осуществлен анализ конфликта, который возник в городе Ярославле между властями и многодетными семьями по поводу права последних на получение бесплатных земельных участков, и начавшийся с принятия закона Ярославской области «Об отдельных вопросах предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» от 31 марта 2015 года, согласно которому «Граждане, имеющие трех и более детей и принятые на учет в качестве имеющих право на бесплатное предоставление в собственность земельного участка на основании части 3 статьи 2 Закона Ярославской области от 27.04.2007 N 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», имеют право на первоочередное приобретение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта в аренду без проведения торгов в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации», противоречащему федеральному закону №138-ФЗ, согласно которому многодетные семьи могут бесплатно получать земельный участок.

К активным субъектам данного конфликта можно отнести:

– многодетные семьи города Ярославля, права которых на получение бесплатных земельных участков были нарушены местными властями;

– власть в лице мэра города Ярославля Владимира Слепцова и директора департамента архитектуры и земельных отношений Ярославля Александра Скворцова, в лице Мэрии

Ярославля в целом, в лице Ярославской областной думы, которые нарушили права многодетных;

– общественные организации в лице учредителя общественной организации «Многодетные семьи Ярославской области» Натальи Верешко и заместителя председателя организации Елены Ворониной, председателя комиссии по социальной и демографической политике Общественной палаты Ярославской области Светланы Лягушевой, которые оказывали различную помощь многодетным семьям, в том числе путем организации для них семинаров по обучению, как пользоваться публичной кадастровой картой, какие документы нужны им, где заказывать, учили пользоваться ресурсом torgi.gov, чтобы поучаствовать в программе получения бесплатного земельного участка;

– СМИ, которые освещали акции протеста и процесс разбирательства довольно широко, что позволяет увидеть полную картину происходящего.

Можно говорить о том, что начало конфликту положило принятие указанного закона 31 марта 2015 года, согласно которому многодетные семьи могут получить землю специфическим порядком: сначала оформив аренду на нее. При этом никаких ограничений в виде нуждаемости нет. Арендованная земля, согласно областному закону, может быть использована и для индивидуального жилищного строительства. При этом найти свободный земельный участок и подать заявку на него семья должна самостоятельно. В результате возник конфликт: 394 семьи стоят в очередь на получение земельных участков в собственность, которые должны сформировать местные власти, им же предлагается получение земли в аренду с дальнейшим оформлением ее в собственность при условии ее самостоятельного поиска. При этом Мэр Ярославля отметил, что свободной земли в городе нет. Сотрудники мэрии утверждают, что опыт получения земли в аренду другими категориями граждан говорит о том, что на полученной таким образом земле появляются не индивидуальные, а многоквартирные жилые дома.

27 сентября 2016 года врио губернатора подписал Закон Ярославской области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ярославской области в сфере земельных отношений», по которому многодетные семьи могут выбрать землю, но в городе им земли не предоставляли.

Многодетные матери неоднократно пытались попасть на прием к врио губернатора и мэру города, но ни тот, ни другой на встречу с ними не шли. Инициативная группа из общественной организации «Многодетные семьи Ярославии» подала заявку на проведение митинга, но администрация района митинг не разрешила, сославшись на идущие на Советской площади ремонтные работы. Тогда многодетные мамы решили встать на площади, а также прилегающих улицах Нахимсона и Андропова с плакатами в одиночных пикетах и стоять, сменяя друг друга [Многодетные родители..., 2017]. 14 августа 2017 года на Советской площади и близлежащих улицах Ярославля начались одиночные пикеты многодетных матерей.

Значительная общественная кампания и ее поддержка в информационном пространстве позволили изменить ситуацию. 11 октября 2017 года представители организации «Многодетные семьи Ярославской области» встретились с мэром по вопросу предоставления многодетным земли в городе в аренду без торгов, как того требует принятый осенью 2016 года региональный закон № 22-3, на которой «Многодетные семьи Ярославской области» выразили официальный протест. Они также обратили внимание на не подобающее поведение мэра в отношении деятельности НКО и превышение полномочий в отношении многодетных семей.

12 октября 2017 года прошла повторная встреча с представителями многодетных семей и общественниками в мэрии города, на которой Владимир Слепцов и директор департамента

архитектуры и земельных отношений Ярославля Александр Скворцов пояснили позицию мэрии о том, что закон о бесплатном предоставлении земель многодетным действует с 2011 года, в населенных пунктах для индивидуального жилищного строительства землю могут получить семьи, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, за годы действия закона в Ярославле многодетным выделено 106 участков.

После длительных переговоров, как публичных, так и не публичных, конфликт начал решаться в пользу защиты интересов многодетных: 05 февраля 2018 года в Большом зале Мэрии Владимир Слепцов вручил 22 многодетным семьям сертификаты для получения бесплатных земельных участков. Эти семьи уже побывали на выделенных им территориях, где через некоторое время появятся их дома.

Вопрос предоставления участков льготным категориям мэр Ярославля В. Слепцов в 2018 году взял под личный контроль. В мэрии была создана специальная рабочая группа для осуществления выделения земельных участков согласно Закону Ярославской области от 27 апреля 2007 года №22-з «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Молодым и многодетным семьям, ликвидаторам аварии на чернобыльской АЭС, инвалидам и другим льготным слоям населения в 2018 году будет предоставлено более 100 земельных участков. Это примерно половина от всего количества выделенных за 11 лет действия программы о бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков.

Каждая из сторон конфликта обладала собственными ресурсами, которые помогали им отстаивать свою правоту. Для многодетных семей ресурсами являлось законодательство России и Ярославской области (ФЗ «О государственной поддержке многодетных семей» № 138-ФЗ от 17 ноября 1999 года; Закон Ярославской области от 08.04.2015 № 14-з «Об отдельных вопросах предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», согласно которому многодетные семьи, которые стоят на учете, имеют право на первоочередное приобретение земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства без проведения торгов, Закон Ярославской области от 27.04.2007 № 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности»).

Для власти основными ресурсами были: авторитет, сила, закон Ярославской области «Об отдельных вопросах предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» (согласно которому многодетные семьи могут получить землю иным порядком: сначала оформив аренду на нее), превышение своих полномочий в отношении многодетных семей.

Для общественных организаций ресурсами являлись просвещение многодетных семей о праве бесплатного получения земельного участка, обучение реализации данного права.

К нарушениям, допущенным в данном конфликте, можно отнести несвоевременную реакцию органов управления; нарушение органами власти Ярославской области п.3 ст. 40 Конституции РФ, а именно «Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами»; превышение своих служебных полномочий должностными лицами в части обеспечения прав и законных интересов граждан.

Данный городской конфликт повлек за собой экономические последствия, которые заключаются в том, что многодетные семьи для участия в программе заказывали платные справки, причем в связи с отказом заново подавали заявку на получение земельного участка и, соответственно, справки заказывали снова. Это отрицательно сказывалось на бюджете многодетных семей, и в связи с этим нарушало их права и интересы.

Другим важным следствием стали социальные последствия, к которым относится игнорирование прав многодетных семей и несовершеннолетних, обеспеченных законами, нанесение им материально-социального ущерба.

Таким образом, несмотря на длительное разногласие между органами власти Ярославской области, города Ярославля и многодетными семьями, в 2018 году проблема предоставления последним бесплатных земельных участков постепенно начала разрешаться. Мэр города Ярославля взял под личный контроль решение данного вопроса. Запланировано выделение бесплатных земельных участков многодетным семьям.

Если говорить о несовершенстве законодательства, в результате которого возник данный городской конфликт, то здесь налицо несоответствие регионального законодательства федеральному. В результате рассмотренный конфликт до сих пор являются не завершенными.

Если рассматривать причины, по которым несовершенство законодательства приводит к городским конфликтам, то можно отметить следующее: во-первых, это может быть противоречие законов на региональном уровне федеральному; во-вторых, это могут быть пробелы в законодательстве, то есть отсутствие соответствующих законов, чтобы разрешить возникший конфликт (можно сказать, что сначала появляется конфликт, а потом уже разрабатываются законы, для того, чтобы разрешить его на законодательном уровне); в-третьих, это может быть существование законов на федеральном уровне, но отсутствие их аналога на региональном уровне (то есть формулируются положения на уровне федерального законодательства, и в сложившейся конфликтной ситуации можно обратиться только к нему, так как в региональном законодательстве таких законов, именно соответствующих федеральному уровню, не существует). В связи с этим возникают трудности при разрешении городских конфликтов, т.к. каждый регион имеет свои особенности и городские конфликты в каждом регионе также имеют свои особенности.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод о том, что для того, чтобы предотвратить возникновение городских конфликтов, необходимо совершенствовать российское законодательство, а также обязательно контролировать его соблюдение и исполнение на всех уровнях управления.

Библиография

1. Дмитриев А.В. Конфликтология. М.: Гардарики, 2000. 320 с.
2. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М.: Аспект Пресс, 1996. 318 с.
3. Кольба А.И., Соколов А.В. Городской конфликт: проблемы дефиниции, типологизации и управления // Конфликтология. 2016. № 4. С. 234-252.
4. Многодетные родители вышли на пикет. URL: <http://yarkprf.ru>
5. Hamelink C.J. Urban conflict and communication // The International Communication Gazette. 2008. №70 (3-4). P. 291-301.
6. Walton J. Urban Conflict and Social Movements in Poor Countries: Theory and Evidence of Collective Action // International Journal of Urban and Regional Research. 1998 Vol. 22. Issue 3. P. 460-481.

The emergence of urban conflicts due to imperfect legislation

Aleksandr V. Sokolov

PhD in Political Science, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Socio-Political Theories,
Yaroslavl State University named after P.G. Demidov,
150000, 10, Sovetskaya st., Yaroslavl, Russian Federation;
e-mail: alex8119@mail.ru

Yuliya A. Novikova

Graduate Student,
Yaroslavl State University named after P.G. Demidov,
150000, 10, Sovetskaya st., Yaroslavl, Russian Federation;
e-mail: mariya.amelina@mail.ru

Abstract

The activity and interaction of actors in the urban environment is very dynamic and requires adequate regulatory and regulatory framework. However, the legislator does not always adequately perform the relevant function. As a result, there are clashes of interests of various actors, provoking the emergence of urban conflicts. The article is devoted to the analysis of the urban conflicts` specifics in modern Russia. The authors identify a specific type of conflicts, urban conflicts. The types and causes of urban conflicts are highlighted. The authors also note that one of the causes of urban conflicts may be legal collisions. The paper presents an analysis of the conflict that arose in the city of Yaroslavl between the authorities and large families about the right of the latter to receive free land, and began with the adoption of the law of the Yaroslavl region "On certain issues of leasing land in state or municipal ownership. The authors allocate the dynamics of the conflict, it`s actors, theirs resources, the results of the interaction in the urban conflict. It is concluded that in order to prevent the emergence of urban conflicts, it is necessary to improve Russian legislation, as well as ensure that it is monitored and enforced at all levels of government.

For citation

Sokolov A.V., Novikova Yu.A. (2018) Vozniknovenie gorodskikh konfliktov kak sledstvie pravovykh kollizii [The emergence of urban conflicts due to imperfect legislation]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (5A), pp. 203-210.

Keywords

Urban conflict, legislation, NGO, governments, civic engagement.

References

1. Dmitriyev A.V. (2000) *Konfliktologiya* [Conflictology]. Moscow: Gardariki Publ.
2. Hamelink C.J. (2008) Urban conflict and communication. *The International Communication Gazette*, 70 (3-4), pp. 291-301.
3. Kol'ba A.I., Sokolov A.V. (2016) Gorodskoi konflikt: problemy definitsii, tipologizatsii i upravleniya [Urban Conflict: Problems of Definition, Typologization and Management]. *Konfliktologiya* [Conflict Studies], 4, pp. 234-252.

4. *Mnogodetnyye roditeli vyshli na piket* [Large families took to the picket]. Available at: <http://yarkprf.ru> [Accessed 10/10/2018]
5. Walton J. (1998) Urban Conflict and Social Movements in Poor Countries: Theory and Evidence of Collective Action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3. pp .460-481.
6. Zdravomyslov A.G. (1996) *Sotsiologiya konflikta* [Sociology of conflict]. Moscow: Aspekt Press Publ.