Е. С. Шугрина, И. А. Третьяк

РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТОВ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

БИБЛИОТЕКА ВШГУ



Е.С. Шугрина, И.А. Третьяк

Разрешение конфликтов в единой системе публичной власти

| Издательский дом ДЕЛО |
Москва | 2025

УДК 3.07
ББК 63.3(2)522-334
Ш95

Авторский коллектив:

Шугрина Е. С., профессор кафедры конституционного права СПбГУ, научный руководитель Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы ВШГУ РАНХиГС, д-р юрид. наук — *глава 1 (параграф 3), глава 2 (параграф 3), глава 3 (параграф 2), заключение*

Третьяк И. А., доцент департамента публичного права НИУ ВШЭ, канд. юрид. наук — *введение, глава 1 (параграфы 1 и 2), глава 2 (параграфы 1 и 2), глава 3 (параграф 1)*

Рецензенты:

Чихладзе Л. Т., заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов (РУДН), профессор, д-р юрид. наук

Каракетов М. Д., ведущий советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, д-р ист. наук

Шугрина Е. С., Третьяк И. А.

Ш95 Разрешение конфликтов в единой системе публичной власти / Е. С. Шугрина, И. А. Третьяк. — Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2025. — 132 с. — ISBN 978-5-85006-762-5

Одним из показателей оценки эффективности руководителей регионального и муниципального уровней является доверие к власти. Вместе с тем доверие может быть снижено ввиду существования длительных конфликтов на соответствующей территории. В настоящей книге приводится классификация возможных конфликтов на региональном и муниципальном уровнях, дается их описание, исследуются причины таких конфликтов. Особое внимание уделяется юридическим конфликтам, возникающим между разными уровнями публичной власти. Показываются особенности конфликтов на муниципальном уровне, в том числе городских и градостроительных. Авторами исследуются различные способы предупреждения и разрешения конфликтов в единой системе публичной власти.

Книга представляет интерес и будет полезна представителям органов местного самоуправления и государственной власти, ученым и экспертам, занимающимся особенностями взаимоотношений в системе публичной власти, вопросами развития территорий.

ISBN 978-5-85006-762-5

УДК 3.07
ББК 63.3(2)522-334

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2025

Оглавление

Введение **5**

Глава 1. Понятие, причины и классификация конфликтов в единой системе публичной власти **7**

1.1. Понятие и признаки конфликтов 7

1.2. Причины и классификация конфликтов 14

1.3. Особенности конфликтов на муниципальном уровне 43

Глава 2. Способы предупреждения и разрешения конфликтов **61**

2.1. Общая характеристика предупреждения конфликтов: понятие и способы 61

2.2. Юридические способы разрешения конфликтов 69

2.3. Соучаствующее проектирование и иные внесудебные способы предотвращения и разрешения конфликтов 79

Глава 3. Способы разрешения конфликтов на примере конкретных дел **98**

3.1. Юридические способы разрешения конфликтов на примере конкретных дел 98

3.2. Внесудебные способы разрешения конфликтов 114

Заключение **126**

Введение

Единая система публичной власти — сложный, многоаспектный и многофункциональный организм, включающий в себя органы разных ветвей власти и функциональной направленности. И вне зависимости от того, что все они обязаны действовать в интересах населения и определять данные интересы, они могут по-разному толковать нормы закона, а это приводит к тому, что слаженно работающий механизм власти начинает «пробуксовывать» и работать менее эффективно. Приведем аналогию с автомобилем. Если представить, что единая система публичной власти — это автомобиль, то конфликты — это загорающиеся на приборной панели датчики неисправностей. Одни из них незначительные и требуют лишь нашего оперативного внимания, как, например, датчик о снижении давления в шинах или незакрытой двери в салон. Другие же сигналы требуют, чтобы мы немедленно остановились и направились на ближайшую станцию технического обслуживания — например, когда загорается датчик неисправности двигателя.

Точно так же происходит и с конфликтами. Какие-то из них малозначительные, будничные, и возникают в силу самых очевидных причин вроде сложности российского законодательства и различных коллизий юридических норм, механизм их разрешения прост и понятен. Но есть и другие конфликты — если их своевременно не заметить и не предотвратить, то это может привести к блокированию деятельности целого сегмента публичной власти или к роспуску органа и удалению в отставку должностного лица.

С учетом этого цель настоящего пособия дать представление о многообразии конфликтов, складывающихся с участием органов местного самоуправления: будь то конфликты с региональным и федеральным уровнем власти или с местными жителями. В рамках указанной цели нам бы хотелось показать, что конф-

ликты — необходимые явления для публичной власти, поскольку служат ее развитию, сигнализируют о «слепых зонах» в реализации властных полномочий и, в конечном счете, позволяют сделать государственное и муниципальное управление более эффективным.

Задача современного государственного и муниципального служащего оперативно реагировать на конфликтные проявления с тем, чтобы по возможности предупреждать конфликт или разрешать его на ранней стадии развития, осуществлять мониторинг причин конфликтов и управлять рисками их возникновения.

В настоящем учебном пособии приведены основные способы предупреждения и разрешения конфликтов, дана их классификация, но сам перечень данных конкретных способов далеко не исчерпывающий, потому что почти каждый конфликт уникален и требует собственных способов разрешения. Поэтому ошибочно суждение, что можно составить исчерпывающий каталог конфликтов и способов их разрешения. Как и в медицине — болезнь может быть вылечена различными лекарствами и их комбинациями, и задача врача подобрать самое эффективное из них, так и в управлении — задача современного управленца выбрать максимально эффективный способ разрешения конфликтов, исходя из заданных условий и особенностей и при этом не забыть ликвидировать саму причину возникновения конфликта. А для этого нужны знания системные и основополагающие о природе, сущности конфликта, его причинах, содержании, способах предупреждения и разрешения.

Авторы выражают надежду, что настоящее учебное пособие будет полезным для государственных, гражданских и муниципальных служащих и позволит углубить их знания и компетенции в рассматриваемой области, а также расширить представления о механизме функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Глава 1. Понятие, причины и классификация конфликтов в единой системе публичной власти

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- предпосылки и причины возникновения конфликтов в единой системе публичной власти;
- виды конфликтов;
- особенности конфликтов, возникающих на муниципальном уровне публичной власти.

1.1. Понятие и признаки конфликтов

Единая система публичной власти является слаженно работающим организмом и представляет собой совокупность различных органов публичной власти федерального, регионального и местного уровней, работающих по единым принципам в интересах граждан на соответствующей территории. В системе публичной власти, как и в организме человека, иногда происходят «сбои», которые приводят к тому, что реализация властных полномочий начинает «пробуксовывать», нарушается коммуникация, организационные и управленческие процессы,— в итоге это приводит к недовольству населения и снижает

доверие к власти, которая оказывается не в состоянии решить ту или иную проблему.

С одной стороны, такие сбои или аномалии способны закалить систему публичной власти, у которой появятся «антитела» и повысится сопротивляемость к такого рода кризисным факторам, что сделает систему власти менее хрупкой и устойчивой. С другой стороны, оставленные без внимания и запущенные, такие сбои могут надолго парализовать систему публичной власти.

Обратите внимание!

Конфликтов не стоит бояться, так как это важная составляющая целостного организма единой системы публичной власти. Самое главное — вовремя эти конфликты выявлять, работать с причинами их возникновения и минимизировать негативные последствия конфликтов.

Идея о том, что система публичной власти может функционировать без конфликтов весьма идеалистична и этим вредна, поскольку не позволяет вовремя определить риск возникновения конфликта, что приводит нас к ситуации, когда вместо одной юридической коллизии мы имеет дело уже с нереализованным обязательством целого региона или муниципалитета.

Наука социология исходит из того, что конфликтность — обязательная и естественная характеристика любого общества. Психология также исходит из обязательности конфликта для развития человека и становления личности. Государство как структура, объединяющая людей, тоже несвободна от проявлений такой конфликтности. Вместе с тем в системе публичной власти эти конфликты трансформируются, приобретают различные юридические формы и перестают быть личностными или межличностными, а становятся конституционными конфликтами с особым составом участников, о чем речь пойдет далее.

Принцип единства публичной власти ориентирует нас, казалось бы, на отсутствие внутренних противоречий в данной системе. Вместе с тем идея о единстве системы публичной власти ни в коей мере не отменяет существования внутри данной системы противоречий. На самом деле, конституционные конфликты для системы публичной власти — это точки ее роста, обновления данной системы.

Это интересно

Автор социальной теории конфликта Ральф Дарендорф полагал, что «тот, кто умеет справиться с конфликтами путем их признания и регулирования, тот берет под свой контроль ритм истории. Тот, кто упускает такую возможность, получает этот ритм себе в противники».

Конфликт в единой системе публичной власти — это противостояние (противодействие) между различными участниками этой системы или с гражданами по поводу конституционных ценностей, реализуемое в форме правоотношения и разрешаемое специальными конституционно-правовыми средствами, закрепленными в нормах права.

Признаки такого конфликта:

1) по своей природе это юридический конфликт, то есть противодействие (противостояние) выражено в юридически значимом поведении: отказ в предоставлении каких-то услуг или благ, прекращение полномочий, наложение вето на принятые законы, ограничение прав граждан, понуждение к реализации полномочий и т. д.;

2) представляет собой явление правовой действительности, в связи с чем национальные, религиозные, политические, межличностные и прочие подобные конфликты, не выраженные в форме юридически значимых действий и не опосредованные нормами права, не являются конфликтами в единой системе публичной власти;

3) его содержание выражено в реальном, а не мнимом противостоянии (противодействии) органов публичной власти между собой или с гражданами, и такое противостояние — реальный факт социальной действительности. С учетом данного признака конфликтом не являются коллизии правовых норм, их конкуренция, «конфликт» взглядов, концепций, законов, суверенитетов, конституционных ценностей, поскольку эти правовые явления не относятся к социальной действительности, а являются абстракциями;

4) его объектом выступают конституционные ценности — признаваемые и особо защищаемые коллективные догматы, базовые идеи с положительным правовым содержанием, прямо или косвенно закрепленные в Конституции РФ, сама Конституция РФ;

5) его предметом является публичная власть, ее реализация, конфигурация, обладание ею;

6) разрешается специальными правовыми способами, предусмотренными нормами конституционного права, прежде всего.

Конфликт — это противостояние, стало быть, в нем участвуют как минимум две стороны конфликта, при этом одна сторона конфликта должна быть представлена властным субъектом.

Например в ситуации, когда граждане хотят провести местный референдум, а представительный орган муниципального образования отказывает им в принятии решения о назначении референдума, одна из сторон конфликта представлена властным субъектом — местным Советом депутатов.

В ситуации, когда губернатор субъекта Российской Федерации объявляет выговор главе муниципального образования — обе стороны конфликта представлены властными субъектами. Очевидно, что стороны конфликта не равны по своему статусу, властным полномочиям. Так, правовой статус и политический вес губернатора очевидно больше, чем у главы муниципального образования. Именно

по этой причине стороны конфликта достаточно часто стремятся перевести возникшее противостояние в ситуацию, когда их правовой статус сравнялся бы и более сильный участник конфликта не мог бы навязать свою волю более слабой стороне.

Такая ситуация выравнивания возникает, когда в конфликт привлекается арбитр — тот, перед кем стороны спорят, кто может разрешить это противостояние. Таким арбитром чаще всего выступает суд. Вместе с тем арбитром может быть и губернатор субъекта федерации, и Президент РФ, согласительная комиссия, Государственный совет Российской Федерации. И вот когда у сторон конфликта появляется арбитр, перед которым можно спорить и доказывать свою правоту и обоснованность аргументов, конфликт принимает форму конституционно-правового спора. В дальнейшем в настоящем учебном пособии мы будем также говорить о конституционно-правовых спорах, но нужно помнить, что это только особая форма конфликта, возникающего в единой системе публичной власти.

В качестве метафоры можно отметить, что правовой спор — вершина айсберга, видимая арбитру, в то время как сам айсберг — конфликт с его причинами и предпосылками. Правовой спор — это юридически значимая часть и форма существования юридического конфликта.

Проиллюстрируем данное соотношение конфликта и спора на конкретном примере из недавней практики. Между Президентом РФ и губернатором субъекта Российской Федерации возникли разногласия в части организации публичной власти на территории региона, в результате чего глава государства своим указом отрешил от должности губернатора субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента. В данном правоотношении участвуют только две стороны конституционного конфликта, статус которых неравен: Президент отстраняет от должности, губернатор обязан подчиниться. Также отсутствует участник конфликта (актор), на разрешение которого поставлен вопрос о правомерности

такого отрешения губернатора от должности. Следовательно, перед нами конфликт в единой системе публичной власти. Но у отрешенного от должности губернатора в силу федерального законодательства есть право обжаловать соответствующий Указ Президента РФ в Верховном суде РФ по правилам, установленным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ). Таким образом, в конфликтном правоотношении появляется третий участник, перед которым стороны могут спорить и при этом обладать равными процессуальными правами и обязанностями административного истца и административного ответчика. В таком случае конституционный конфликт приобретает форму конституционно-правового спора.

Обратите внимание!

Конституционно-правовой спор — это конфликт в единой системе публичной власти, в котором его стороны равны в правах и обязанностях, а сам конфликт разрешается независимым участником (арбитром, актором) в особой процессуальной форме.

Схема конституционного спора представлена на рис. 1.

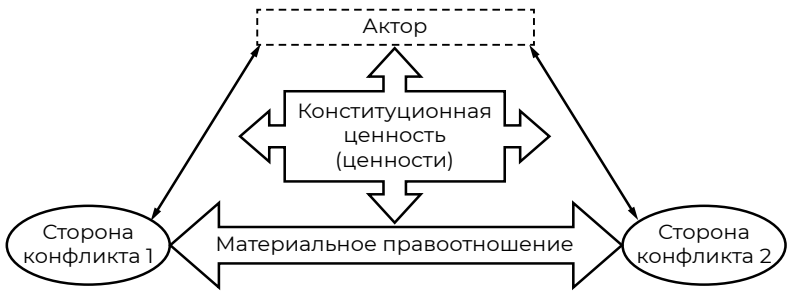


Рисунок 1. Схема конституционного спора

Обозначения: ➔ – права и обязанности; **----** – факультативный элемент, который может не присутствовать в конкретном конфликтном правоотношении с учетом его особенностей (актор = арбитр)

Важное место в структуре конфликта занимает его объект — конституционная ценность или ценности. Под ними чаще всего понимают приоритетные блага, особо защищаемые коллективные цели (идеи, идеалы, принципы), воплощенные в различных юридических формах (нормах-принципах, правах и свободах, иных нормах наиболее общего характера), закрепленные в Конституции РФ и выводимые из ее содержания путем официального толкования[1]. К числу конституционных ценностей, лежащих в основе различных конфликтов в единой системе публичной власти, можно отнести следующие:

- компетенция и ее распределение в государстве;
- конституционные принципы правового, социального и светского государства, принцип федерализма и гарантированности местного самоуправления;
- права и свободы человека и гражданина во всем их многообразии;
- национальные и стратегические цели Российской Федерации, установленные в документах стратегического планирования;
- Конституция РФ.

Обратите внимание!

Объектом противодействия сторон конфликта может выступать как одна конституционная ценность, например определенная сфера ведения (компетенция), так и разные.

[1] См., напр.: Карасева И. А. Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного суда Российской Федерации и Конституционных судов зарубежных стран : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 8; Клочко Е. И. Конституционные ценности в доктрине конституционного права и практике конституционной юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 8; Рудт Ю. А. Баланс конституционных ценностей в доктрине конституционного права и практике органов конституционной юстиции Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2019. С. 11.

Например, в ситуации, когда дотационный муниципалитет вынуждено сокращает финансирование муниципальных мер социальной поддержки, он защищает такую ценность, как устойчивость финансовой системы и сбалансированность бюджета.

А прокурор, который приносит протест на соответствующие муниципальные нормативные правовые акты о сокращении мер социальной поддержки, защищает такую ценность как принцип социального государства. То есть в основе их противостояния лежат разные конституционные ценности, и каждая сторона конфликта защищает свою конституционную ценность.

1.2. Причины и классификация конфликтов

Поскольку конфликты в системе публичной власти неизбежны, следовательно, существуют определенные причины, которые порождают такие конфликты, в научной литературе их также именуют «конфликтогенами». Данные причины можно разделить на юридические и материальные.

К юридическим причинам относятся:

1) несовершенство законодательства и сложная юридическая техника;

2) конкуренция норм права;

3) конкуренция конституционных ценностей.

Правовая система Российской Федерации достаточно молодая, она начала формироваться только с 12 декабря 1993 г. с принятием новой Конституции РФ. До этого нормативные акты в СССР даже не публиковались официально для всеобщего сведения, а выпускались ограниченным тиражом, экземпляр которого можно было найти разве что в архиве или библиотеке. При этом в правовой системе России до сих пор сохраняют свое действие советские акты в той части,

в которой они не противоречат законодательству Российской Федерации.

К тому же, ежегодно на федеральном уровне принимается более 500 федеральных законов. Помимо этого, федерального законодателя корректирует Конституционный суд Российской Федерации (далее — Конституционный суд РФ), который признает отдельные нормы права не соответствующими Конституции РФ или соответствующими, но только в определенном истолковании, что только усложняет применение и исполнение законов в Российской Федерации. В дополнение к этому, система права в России трехуровневая и представлена федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами, что тоже не облегчает правоприменение.

Это интересно

Только на федеральном уровне ежегодно принимается значительное количество федеральных законов.

По данным официального интернет-портала правовой информации количество опубликованных законов (федеральных и федеральных конституционных) в Российской Федерации составило:

2021 г. — 505 законов;

2022 г. — 654 закона;

2023 г. — 694 закона;

2024 г. — 563 закона.

При этом каждый такой федеральный закон может вносить изменения сразу в несколько других федеральных законов.

Также к юридическим причинам возникновения конфликтов относится сложная юридическая техника и многозначность толкования правовых норм. Принимаемые в последнее годы законодательные акты характеризуются сложной лингвистической струк-

турой и юридической техникой, что усложняет их понимание даже профессионалами. При этом далеко не все государственные и муниципальные служащие обладают юридическим образованием.

Это может приводить к различным трактовкам закона и, как следствие, к необходимости толкования его положений ненормативными актами (письмами и рекомендациями по применению). По мнению многих экспертов, язык законодательных актов становится от года к году все сложнее[1].

Это интересно

По результатам проведенного в 2020 г. исследования экспертами из Высшей школы экономики, было установлено, что на фоне всеобщей тенденции к упрощению подачи информации, тексты российских законов становятся все более сложными.

Сегодня в них в среднем в 2,4 раза больше слов, чем было в 1991 г., статьи стали втрое длиннее, а язык законов в десять раз сложнее русского литературного языка (для сравнения были взяты литературные произведения — «Анна Каренина» Льва Толстого, «Географ глобус пропил» Алексея Иванова, «Авиатор» Евгения Водолазкина и «Текст» Дмитрия Глуховского)[2].

При этом на языке, сложнее чем «Критика чистого разума. Книга вторая. Аналитика основоположений» Иммануила Канта, уже написаны следующие российские законы:

- Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, заме-

[1] Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа / А. В. Кнутов, С. М. Плаксин [и др.]; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. С. 7.

[2] Нельзя понять: российские законы сложнее произведений Льва Толстого и Иммануила Канта. URL: https://www.hse.ru/news/expertise/350398575.html (дата обращения: 01.08.2025).

щающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;
- Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений».

Самым же понятным российским законом остается Конституция РФ[1].

Другой распространенной причиной возникновения конституционных конфликтов в виде конституционно-правовых споров является конкуренция конституционных ценностей, закрепленных соответствующими нормами права.

Пример

Конфликт о возможности исполнения судебных актов за счет регионального и местного бюджета.

Причина конфликта. Конкуренция конституционных ценностей (правовое государство и социальное государство).

Обстоятельства дела. ПАО «Магаданэнерго» предъявило к министерству финансов Магаданской области четыре исполнительных листа на общую сумму свыше 929 902 209, 89 руб. Министерство финансов Магаданской области не смогло в течение установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — БК РФ) трехмесячного срока исполнить данные требования ввиду недостаточности бюджетных средств и дефицита бюджета и обратилось с запросом в Конституционный суд РФ о проверке п. 6 ст. 242.2 БК РФ в части проверки конституционности положения о трехмесячном

[1] Результаты исследования. URL: https://icef.hse.ru/data/2020/03/18/1567931010/Оценка%20сложности%20zзаконов.pdf. С. 14–16. (дата обращения: 14.10.2025).

сроке исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе. Правительство Магаданской области указывало, что для исполнения решений судов потребуется «переставить» в бюджетной росписи денежные средства с социальных статей расходов, что приведет к неисполнению Магаданской областью своих социальных обязательств перед жителями.

В основе конфликта, возникшего между ПАО «Магаданэнерго» и Магаданской областью в лице ее органов публичной власти, лежит конкуренция принципов социального государства и иммунитета бюджета, с одной стороны, и принципа правового государства и обязательности решений суда, с другой стороны. Такого рода конституционные конфликты достаточно часто возникают на практике в силу особенностей бюджетного федерализма и бюджетного планирования, сложившихся в Российской Федерации. В основе этого противоречия лежит различная природа и частота возникновения споров о праве, разрешаемых судом, и бюджетных правоотношений, которые основаны на последовательном бюджетном планировании.

Бюджетное планирование, осуществляемое в заданных временных рамках, может объективно не учитывать возникновение в будущем юридических споров, при разрешении которых публично-правовое образование будет обязано произвести определенные выплаты в пользу взыскателя. Эта временная рассогласованность является конфликтогеном, который впоследствии приводит к конфликту, когда субъект федерации не в состоянии исполнить требования, содержащиеся в исполнительном листе, в трехмесячный срок, установленный оспариваемой нормой БК РФ, ввиду отсутствия средств, предусмотренных бюджетной росписью на указанные цели.

Практика разрешения подобных конституционных конфликтов исходит из того, что нехватка денежных средств не является основанием для неисполнения публично-правовым образованием судебных

решений, причем как на региональном, так и на муниципальном уровне.

Так, еще в 2002 г. Европейским судом по правам человека было рассмотрено знаковое дело Бурдов (Burdov) против России (жалоба № 59498/00), в котором заявителю, пострадавшему при ликвидации аварии на Чернобыльской АС, длительное время органами публичной власти не выплачивались меры социальной поддержки ввиду нехватки средств в бюджете. В Постановлении от 7 мая 2002 г. по данному делу Европейский суд по правам человека указал, что, не исполнив решения суда, власти государства-ответчика лишили заявителя возможности взыскать денежные средства, которые он разумно рассчитывал получить, при этом нехватка средств не может служить тому оправданием.

Впоследствии данная практика была воспринята и российскими судами.

Следующей группой причин возникновения конституционных конфликтов являются материальные причины, к которым возможно отнести недостаточность финансирования властных полномочий, материально-технического обеспечения, различные интересы, преследуемые сторонами конфликта, несогласованность действий органов публичной власти.

Одной из важнейших причин конфликтов в этой группе является недостаточность финансирования властных полномочий и общая дотационность как региональных, так и местных бюджетов.

Ознакомьтесь с документом

Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 г., подготовленные Министерством финансов Российской Федерации[1].

[1] URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=312989-rezultaty_monitoringa_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_ot-

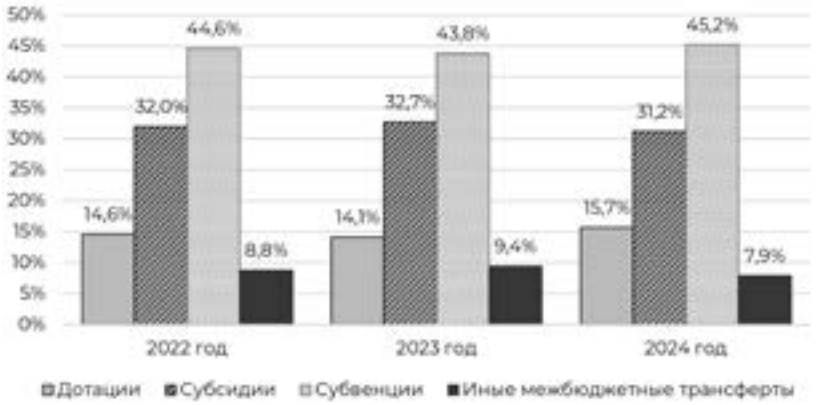


Рисунок 2. Структура межбюджетных трансфертов (МБТ)

Значительную часть доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты (далее — МБТ) из бюджетов бюджетной системы РФ — в 2024 г. 64,6% доходов местных бюджетов (на 2,6 пп. меньше, чем в 2023 г.).

Темпы прироста объемов МБТ, направляемых в местные бюджеты, выросли (10,3% в 2024 г., 9,4% в 2023 г.). В структуре собственных доходов местных бюджетов доля МБТ, связанных с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий, снизилась до 49,9% (в 2023 году — 53,5%) и оказалась минимальной с 2020 г. Схематично сказанное представлено на рис. 2.

В условиях, когда подавляющее большинство муниципальных образований являются получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, перед муниципалитетом стоит задача сокращения своих расходов, и первыми под такое сокращение зачастую попадают меры социальной поддержки, что влечет за собой возникновение конфликтов с участием граждан, которые рассчитывали на соответствующие меры поддержки.

noshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2024_god (дата обращения: 16.10.2025).

С помощью метода моделирования представим следующую логическую цепочку возникновения конфликта:

Конфликтоген (причина конфликта) + Риск возникновения конфликта (обострение социальной ситуации, ее триггер) →Наступление конфликта

Из данной модели следует, что конфликтоген может долгое время «безобидно» существовать в правовой материи и не порождать споров и противодействий до того времени, пока не появится катализатор, определенный триггер, который «запустит» конфликтоген и приведет к возникновению конституционного конфликта, т. е. что-то, что спровоцирует участников к противостоянию, какая-то конкретная ситуация.

Это интересно

Данную схему иллюстрирует случай из воспоминаний С. М. Шахрая (одного из авторов Конституции РФ) о том, как Председатель Правительства РФ В. С. Черномырдин поставил перед Государственной думой РФ вопрос о доверии самому себе и тем самым сэкономил на досрочных выборах[1].

Речь идет об эпизоде, когда Государственная дума РФ практически шантажировала Правительство РФ выражением ему недоверия, внося этот вопрос практически в каждую повестку своего заседания, но откладывала его фактическое рассмотрение, в связи с чем в такой обстановке Правительство РФ не могло осуществлять нормальную текущую деятельность. При этом обязанность у Президента РФ вмешаться в конфликт о доверии между Государственной думой и Правительством РФ появлялась, только если Государственная дума дважды в течение трех месяцев выразит такое недоверие. Таким образом, внося вопрос о доверии Правительству в свою повестку, Государственная дума знала, что ей не грозит роспуск.

[1] Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita. М., 2013. С. 23–24.

Для разрешения сложившейся ситуации Правительство РФ и его Председатель, в частности, пошли на риск (триггер конфликта) и поставили перед Думой вопрос о доверии Правительству, рассчитывая на то, что Госдума не сможет больше откладывать этот вопрос и препятствовать ему в работе. В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ в прежней редакции до 2020 г., если Государственная дума РФ в доверии отказывает, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной думы и назначении новых выборов. То есть Президент РФ был обязан принять одно из этих двух решений в случае однократного отказа в доверии Правительству РФ, которое оно испрашивало у Государственной думы. Таким образом, Дума была вынуждена рассмотреть в течение 7 дней вопрос о доверии Правительству РФ и не могла его больше откладывать либо переносить и тем самым «шантажировать» Правительство.

Как только Правительство РФ реализовало свое право на постановку вопроса о доверии — непосредственно применило конституционно-правовую норму, это повлекло наступление конституционного конфликта. Государственная дума не выразила повторного недоверия, а вопрос Правительства РФ о доверии был им снят — конфликт был разрешен.

С учетом изложенного становится очевидным, что своевременное выявление риска и грамотное управление им может если не свести к необходимому минимуму возникновение конфликтов, то ускорить его разрешение с конструктивным для сторон исходом.

Конфликты, возникающие в единой системе публичной власти, можно классифицировать по различным основаниям. Цель такой классификации — продемонстрировать многообразие возможных конфликтов. При этом такая классификация не является исчерпывающей и в будущем, с появлением новых вызовов, трансформацией государственного и муниципального управления возможно появление и новых видов конфликтов.

Во-первых, в зависимости от объекта, конституционной ценности, из-за которой конфликт возник, выделяют следующие виды конфликтов:

- конфликты по поводу разграничения компетенции (данная группа конфликтов является одной из самых многочисленных);
- конфликты по формированию органов власти (в рамках данной категории конфликтов особо активно ведутся научные исследования в области избирательных споров);
- конфликты по вопросам реализации прав и свобод человека и гражданина;
- конфликты по поводу государственного, народного и национального суверенитета и т. д.

Пример

Конфликты по поводу государственного и народного суверенитета достаточно редки в практике, поскольку они затрагивают самые основы российского государства, но и разрешение таких конфликтов оказывает существенное влияние на единую систему публичной власти. Ярким примером такого конфликта является Курское дело Конституционного суда РФ.

Участники конфликта: Курская область в лице регионального парламента и Российская Федерация.

Обстоятельства дела. В Уставе (основном законе) Курской области было предусмотрено, что население вправе самостоятельно и добровольно через референдум решить вопрос о необходимости организации местного самоуправления на своей территории; и в случае, если население самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, то на данной территории осуществляется государственная власть Курской области.

Таким образом, положениями Устава (основного закона) Курской области допускалось упраздне-

ние местного самоуправления как такового на территории определенного муниципального образования и его замена органами государственной власти, если решение отказаться «от реализации права на организацию местного самоуправления» принято «самостоятельно и добровольно через референдум большинством голосов населения данного муниципального образования, обладающего активным избирательным правом». То есть создавалась ситуация, когда волеизъявление населения Курской области пересматривало волеизъявление многонационального народа России, который на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. принял Конституцию РФ, в которой в качестве основы конституционного строя было прописано и местное самоуправление. Воля многонационального народа противопоставлялась воле населения муниципального образования Курской области — это был конфликт о реализации народом своей власти, то есть конфликт по поводу народного суверенитета.

Данный конфликт, принявший форму спора, был разрешен Конституционным судом РФ. В Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (основной закон) Курской области» суд указал, что:

- местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации;
- граждане имеют право на участие (непосредственно или через своих представителей) в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на

основании волеизъявления населения муниципального образования;

- любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная Уставом (основным законом) Курской области, противоречит предписаниям Конституции РФ и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции РФ.

Конфликты по поводу компетенции и ее распределения, наверное, самая многочисленная группа конфликтов. Причин, по которым они возникают, несколько.

Во-первых, в Российской Федерации реализована достаточно сложная модель распределения компетенции по уровням публичной власти с учетом федеративного устройства.

Конституция РФ в ст. 71–73 распределяет основные сферы общественных отношений на три большие группы: вопросы ведения Федерации, вопросы совместного ведения Федерации и регионов, вопросы исключительного ведения регионов. При этом в каждой такой сфере федеральными законами происходит распределение полномочий между органами публичной власти, эти полномочий в рамках отдельных предметов ведения можно передать для реализации на нижестоящий уровень власти или, наоборот, перераспределить и передать реализацию полномочий с регионального на федеральный уровень, с муниципального на региональный.

К сожалению, юридическая техника такова, что не позволяет с необходимой степенью детализации описать то или иное полномочие каждого уровня власти. Так, законодатель использует следующие формулировки при описании полномочий:

1) обеспечение чего-либо (например, обеспечение проведения выборов);
2) организация чего-либо (организация архивного дела, деятельности по накоплению отходов, транспортного обслуживания населения и др.);
3) участие в чем-либо (участие в проведении государственного экологического мониторинга, в обеспечении социальной защиты инвалидов);
4) создание условий для чего-либо (создание благоприятных условий для развития туристской индустрии, для стимулирования энергосбережения).

В связи с чем на практике возникают конфликты о компетенции между органами публичной власти, которые не всегда могут четко определить, где заканчивается их «участие» и начинается «создание условий» у другого властного субъекта.

Пример

Конфликт по вопросу о разграничении полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на территории муниципальных образований.

Ранее действовавший Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относил к вопросам местного значения городского поселения и муниципального района *участие в* организации деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов на территории городского поселения и *участие в* организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, захоронению твердых коммунальных отходов на территории муниципального района.

На практике суды по искам прокуратуры или регионального оператора по обращению с отходами возлагали на органы местного самоуправления городских поселений обязанность по ликвидации несанкционированных свалок, что является до сих пор достаточно острой проблемой в стране.

Конституционный суд РФ, разрешая данный спор, пришел к выводу, что:

- законодатель должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом, в том числе с точки зрения используемой юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечивало бы взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности;
- оспариваемое правовое регулирование четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных, в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности;
- задача по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов имеет общегосударственное значение, а потому в ее решении должны участвовать органы всех уровней публичной власти как действующие от лица государства. Решение данной задачи не может быть возложено лишь на органы местного самоуправления и осуществляться исключительно за счет средств местных бюджетов.

Таким образом, Конституционный суд РФ пришел к выводу, что правовое регулирование четко не распределяет данные полномочия по ликвидации несанкционированных свалок, в связи с чем постановил, что федеральному законодателю надлежит внести изменения в действующее правовое регулирование. До момента приведения законодательства в соответствие с принятым решением Кон-

ституционный суд РФ самостоятельно определил правила разрешения подобных конфликтов[1].

Другим примером конституционных конфликтов данной группы являются споры о публично-правовом правопреемстве, которые возникают при передаче полномочий с одного уровня власти на другой.

Перераспределение полномочий в единой системе публичной власти является непрерывным процессом, направленным на повышение эффективности государственного и муниципального управления.

Федеральное законодательство предусматривает различные механизмы перераспределения полномочий между уровнями публичной власти.

Согласно ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ) полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами.

Новый закон о местном самоуправлении также исходит из возможности перераспределения полномочий между уровнями власти, определяя

[1] Постановление Конституционного суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пп. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // СПС «Гарант».

целый блок полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут быть перераспределены законом субъекта Российской Федерации для осуществления на региональном уровне власти (ч. 2 ст. 32 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ)).

В соответствии с ч. 6 и 7 ст. 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам, а законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в единой системе публичной власти институт перераспределения полномочий или их части используется достаточно широко, что на практике создает трудности для подвластного субъекта (граждан и юридических лиц) в определении органа публичной власти, уполномоченного в тот или иной период времени на осуществление властных полномочий в определенной сфере.

Для чего происходит эта постоянная «перетасовка» полномочий? Дело в том, что система публичной власти как сложно устроенный организм постоянно ищет пути наиболее эффективного решения задач в интересах населения, пробует различные варианты их решения, в том числе с привлечением разных уровней власти. Какие-то вопросы эффективнее решать на местном уровне, иные требуют привлечения значительных финансов и, соответственно, пристального контроля со стороны государ-

ственных регуляторов — для их реализации привлекаются федеральные средства и федеральные органы публичной власти.

С учетом этого орган публичной власти, исполняющий то или иное полномочие, с течением времени может меняться, что порождает вопрос о функциональном правопреемстве: а «наследует» ли новый исполнитель не только компетенцию, но и «ошибки» предыдущего исполнителя, подтвержденные судебными решениями? В этом и кроется причина новых конфликтов.

Вне зависимости от конкретного органа публичной власти, который осуществляет то или иное властное полномочие, само полномочие не меняет своей природы, оно остается властным, направленным на удовлетворение публичных нужд. Как отметил Верховный суд РФ в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам от 30 августа 2016 г. № 46-АПГ16–10, перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому не влечет изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения.

В судебной практике ввиду широкого применения механизмов перераспределения полномочий сложился следующий подход[1]. Например, в ситуации передачи полномочий в сфере градостроительства с муниципального на региональный уровень суды приходили к следующим выводам — поскольку местная администрация до 2015 г. не исполняла решение суда по выдаче градостроительного плана, а с 1 января 2015 г. полномочия по выдаче и утверждению градостроительных планов земельных участков в Московской области перешли к регио-

[1] К моменту работы над настоящей книгой Конституционным судом РФ принята к рассмотрению жалоба ФГБУ Рослесинфорг по вопросу о конституционности функционального правопреемства.

нальному министерству, то в силу закона последнее стало правопреемником по обязательствам органа местного самоуправления[1]. Суды при этом принимают во внимание правовую позицию, сформулированную еще Высшим арбитражным судом Российской Федерации и изложенную им в Определении от 21 февраля 2007 г. № 966/07 по делу № А32–137/2000–36/10, в соответствии с которой согласно ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации от имени Российской Федерации в суде выступают органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, а при передаче функций от одного органа другому к последнему переходит и право выступать в суде, то есть происходит процессуальное правопреемство. Такая передача не обязательно вызвана упразднением органа, ранее ведавшего этими же вопросами, и может не основываться на гражданско-правовом правопреемстве.

Действительно, при перераспределении полномочий законодателем не всегда разрешается вопрос о правопреемстве. С передачей властных полномочий переходит и ответственность за их реализацию, и, соответственно, права и требования в части реализации данных полномочий.

Если предположить обратное и допустить, что ранее уполномоченный орган публичной власти по решению суда обязан исполнить соответствующее полномочие в ситуации, когда изменился актор данного полномочия, это бы означало совершение действия за пределами компетенции, установленной законом, что являлось бы нарушением принципа правового государства (ст. 1, 15 Конституции РФ), который обязывает органы публичной власти совер-

[1] Определение Верховного суда РФ от 28 марта 2016 г. № 305-КП6–1309 по делу № А41–52901/2014 // СПС «Гарант»; Определение Верховного суда РФ от 11 декабря 2015 г. № 305-КП5–16046 по делу № А41–62181/2014 // СПС «Гарант»; Определение Верховного суда РФ от 15 января 2016 г. № 305-КП5–17620 по делу № А41–78285/2014 // СПС «Гарант» и др.

шать только те действия, которые им прямо предписаны законом.

Таким образом, правопреемство допускается не только в случаях, указанных в ч. 1 ст. и 44 КАС РФ (реорганизация и упразднение органа публичной власти), но возможны и другие косвенные формы такого правопреемства, в том числе функциональное правопреемство органов публичной власти в публично-правовой сфере, при котором происходит переход элементов или части правового статуса (задач, функций, полномочий или их части, ответственности и др.) от одного органа публичной власти или должностного лица, к другому (другим). Цель такого правопреемства — сохранение непрерывности осуществления властных функций и обеспечение единства публичной власти.

В само понятие единой системы публичной власти включены такие принципы функционирования данной системы, как согласованное функционирование, организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти. При этом целями такого согласованного действия единой системы публичной власти являются: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»).

Ситуация, при которой каждый последующий орган публичной власти — исполнитель перераспределенного полномочия — начинает его реализацию «с чистого листа», в отсутствие правопреемства в данной сфере с предыдущим исполнителем, а вынесенные судебные акты о понуждении к надлежащей реализации данного полномочия не приводятся к реальному исполнению, ставит под вопрос не только реализацию принципа согласованного функционирования единой системы публичной власти, но и не позволяет достигнуть ее целей — защитить права и свободы человека и гражданина

и создать условия для социально-экономического развития государства.

Во-вторых, по субъектному составу сторон конфликта можно выделить:

- конфликты, возникающие между властными субъектами;
- конфликты с участием физических лиц и различных форм их организации;
- конфликты с участием публично-правовых образований.

Обратите внимание!

Публично-правовые образования — территория + проживающее на ней население + система публичной власти, управляющая данной территорией.

К публично-правовым образованиям относятся: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования и федеральная территория.

Особый интерес в рамках данной классификации представляют конфликты с участием публично-правовых образований, поскольку такие субъекты присутствуют только в конституционных правоотношениях. Конфликт между данными сторонами может возникнуть, например, при наличии разногласий в части компетенции, в законодательном процессе, либо в случае создания на территории субъекта Российской Федерации федеральной территории и т. д.

Пример

16 июля 1997 г. Московская городская дума приняла в новой редакции Закон города Москвы «О территориальном делении города Москвы», в соответствии с которым известный многим гражданам аэропорт «Шереметьево» был включен в состав территории

города Москвы, а территория аэропорта — в границы Молжаниновского района Северного административного округа города Москвы.

Полагая, что территория аэропорта «Шереметьево» является частью территории Московской области и что принятием данного закона городом Москвой в одностороннем порядке без согласования с Московской областью изменены границы этих субъектов Российской Федерации, Московская областная дума дважды, 17 февраля 1999 г. и 27 октября 1999 г., обращалась в Московскую городскую думу с предложением о разрешении возникшего спора во внесудебном порядке, однако Московская городская дума от проведения согласительных процедур уклонилась.

Далее, Московская область в лице уполномоченных органов государственной власти обратилась в Конституционный суд РФ за разрешением спора о компетенции.

Конституционный суд РФ в Определении от 8 июня 2000 г. № 90-О «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Московской областной думы о разрешении спора о компетенции между Московской областной думой и Московской городской думой по определению состава территории» указал на необходимость обращения Московской области к Президенту РФ с просьбой об использовании согласительных процедур для разрешения данного спора.

В-третьих, по степени юридической формализованности противодействия (противостояния) можно выделить *неформализованные* конституционные конфликты и *формализованные*.

В неформализованных конституционных конфликтах можно выявить объект, участников конфликта, но нельзя выявить объективной и субъективной стороны конфликта (вина, мотивы), в том числе потому что объективная сторона представлена не очевидно противоправными действиями или бездействием, а, например, злоупотреблением конституционными

правами,— внешне правомерным поведением, но с противоправными целями.

Например, когда граждане по личным мотивам направляют в прокуратуру и иные контролирующие органы массовые обращения о злоупотреблении полномочиями со стороны главы муниципального образования или губернатора в отсутствие к этому объективных оснований. Формально все выглядит как правомерная реализация гражданами конституционного права на обращение в органы публичной власти, но так как рассылка массовая и оснований для направления таких обращений нет — перед нами злоупотребление правом и неформализованный конфликт, поскольку открытого противодействия главе муниципального образования или губернатору со стороны граждан нет.

Пример

В 2021 г. заявительница направила в органы публичной власти, а также в политические партии посредством сети «Интернет» одно и то же обращение, в котором указала, что должностные лица муниципального образования Одинцовского городского округа Московской области нарушают ее права собственника, а также что они превышают свои должностные полномочия или злоупотребляют ими.

Изначально спор возник между заявительницей, муниципальным депутатом и ее сыном (муниципальным служащим), занимающими соседние земельные участки, по поводу установления надлежащих границ земельных участков и возведения забора.

В 2023 г. в отношении заявительницы был вынесен приговор, согласно которому заявительница признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 128.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (клевета, совершенная публично с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интер-

нет»), и ей было назначено уголовное наказание в виде штрафа в размере 600 000 руб.

Доказательством по делу служила лингвистическая экспертиза, в которой экспертами было установлено, что в обращении заявительницы содержались не мнения, а утверждения о фактах, дискредитирующих деловую репутацию и умаляющих достоинство должностных лиц муниципального образования[1].

В силу принципа демократического государства органы публичной власти обязаны действовать в интересах населения (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) и в своей деятельности могут становиться как объектом контроля, так и критики со стороны населения.

В российской правоприменительной практике сложился подход, согласно которому границы вмешательства в частную жизнь (а честь, достоинство и деловая репутация являются составляющими частной жизни) и границы допустимой критики в отношении чиновников гораздо шире, чем в отношении частных субъектов, не осуществляющих публичные функции.

Так, еще в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации 16 марта 2016 г.) указано, что критика деятельности лиц, осуществляющих публичные функции, допустима в более широких пределах, чем в отношении частных лиц. Конституция РФ гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни, защиту своей чести и доброго имени, при этом профессиональная сфера деятельности предполагает наличие определенных ограничений в осуществлении конституционных прав и свобод, что обусловлено исполнением особых публично-правовых обязанностей, в данном

[1] Право на защиту: жительница Одинцово дошла до Конституционного суда РФ. URL: https://mosobl.spravedlivo.ru/26693910 (дата обращения: 16.10.2025).

случае — обязанностей муниципального депутата и муниципального служащего.

Данный подход был воспринят судебной системой Российской Федерации от Европейского суда по правам человека, который, в частности, в постановлении по делу «Федченко (Fedchenko) против Российской Федерации» от 11 февраля 2010 г., указал, что в отношении государственных служащих, действующих в официальном качестве, так и политиков, рамки допустимой критики шире, чем в отношении частных лиц, а государственные служащие, находящиеся при исполнении обязанностей, подобно политикам, подпадают под более широкие пределы допустимой критики, чем частные лица (см. дело «Дюндин (Dyundin) против Российской Федерации», постановление Европейского суда от 14 октября 2008 г.).

Таким образом, направление обращений с критикой деятельности лиц, замещающих в том числе муниципальные должности, а также должности муниципальной службы, конституционно допустимо до тех пор, пока не становится злоупотреблением таким правом на обращение.

В связи с этим в ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлен запрет преследования гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица, либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов, либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

В силу ч. 3 ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Именно эта конституционная норма запрещает злоупотребление конституционными правами.

Критерий, по которому различается надлежащая реализация конституционного права от злоупотребления им, — это цель, с которой субъект реали-

зует право. Цель представляет собой субъективную сторону человеческого поведения и с точки зрения уголовного права выражается в категориях субъективной стороны состава преступления: форме вины, цели и мотиве.

Конституционный и Верховный суды РФ неоднократно указывали, что для квалификации обращения гражданина в органы публичной власти как клеветы нужен обязательный признак заведомой ложности. Так, в Определении № 583-О от 27 февраля 2025 г. Конституционный суд РФ указал, что для квалификации деяния в качестве клеветы необходимо обязательное установление как общих признаков преступления (в том числе общественной опасности и противоправности), так и специальных признаков, образующих состав клеветы (наряду с прочим характеризующих ее объективную и субъективную стороны), включая заведомо ложный для лица характер распространяемых им сведений (см. Определение Конституционного суда РФ от 30 марта 2023 г. № 531-О).

Выяснение же того, было ли обращение в государственные органы, органы местного самоуправления обусловлено стремлением (попыткой) реализовать свои конституционные права или оно связано исключительно с намерением причинить вред другому лицу, подлежит установлению на основе фактических обстоятельств в каждом конкретном случае, имея в виду недопустимость установления судом лишь формальных условий применения нормы.

Пример

Заявительница, жительница г. Омска, является пользователем аккаунта в социальной сети «ВКонтакте»; в указанной социальной сети имеется официальное сообщество администрации г. Омска «Городской паблик Омск ВК» (электронный адрес в сети «Интернет»: https://vk.com/omsk_vk).

В сентябре 2024 г. аккаунт заявительницы в данном сообществе был внесен в «черный список».

Не соглашаясь с внесением аккаунта в «черный список», заявительница неоднократно обращалась с заявлениями в различные органы, в том числе в прокуратуру Омской области.

В направленном заявительнице ответе Департаментом информационной политики администрации г. Омска от 15 января 2025 г. сообщено о внесении аккаунта в «черный список» в сообществе администрации г. Омска «Городской паблик Омск ВК» в социальной сети «ВКонтакте», о восстановлении доступа аккаунта к официальной странице администрации г. Омска по истечении времени действия ограничения.

Ответом Департамента информационной политики администрации г. Омска от 13 февраля 2025 г. заявительнице сообщено о том, что доступ ее аккаунта к сообществу администрации г. Омска «Городской паблик Омск ВК» в социальной сети «ВКонтакте» восстановлен, а также указано, что установить, какое именно правило данного сообщества ей нарушено, а также срок, в течение которого действовало приостановление доступа, не представляется возможным.

Несогласие заявительницы с действиями администрации г. Омска, выразившимися в блокировке в период с 26 сентября 2024 г. по 13 февраля 2025 г. ее аккаунта в сообществе «Городской паблик Омск ВК» в социальной сети «ВКонтакте», послужило поводом для предъявления административного иска и требований о компенсации морального вреда.

Постановлением администрации г. Омска от 25 мая 2020 г. № 280-п утвержден Порядок создания и ведения официальных страниц администрации г. Омска, ее структурных подразделений и подведомственных им организаций в социальных сетях» (далее — Порядок).

Согласно п. 18 Порядка при модерировании официальных страниц администрации города Омска, ее структурных подразделений и подведомственных

им организаций в социальных сетях удалению подлежат:

1) комментарии и сообщения пользователей, нарушающие законодательство Российской Федерации;

2) комментарии, содержащие спам-рассылки, рекламу товаров и услуг, оскорбления, в том числе других участников обсуждений и администратора социальной сети, нецензурные выражения (нецензурную лексику, в том числе скрытую, сокращенную, воспроизведенную через символы (*, «, @ и т. п.).

Согласно Правилам сообщества «Городской паблик Омск ВК» в социальной сети ВКонтакте (размещены в сети «Интернет» по электронному адресу: https://vk.com/topic-117639365_39975545) в группе «Администрации города Омска» (далее — Правила группы) установлены следующие запреты:

- запрещено употребление ненормативной лексики: мат, скрытый мат, сокращенный мат, грубые выражения, обсценная лексика, в том числе и через символы (*, «, @ и т. п.). За употребление матерных слов пользователи заносятся в черный список на определенный срок — от одного дня до одного года;
- запрещена реклама товаров и услуг (в виде спама);
- запрещены оскорбления других участников обсуждений и администрации сообщества. В таких случаях удаляются оскорбительные комментарии участника и/или он заносится в черный список на срок от одной недели;
- споры с «переходом на личности» не одобряются и могут служить поводом для занесения участника в черный список;
- запрещены флуд, флейм, троллинг.

Как следует из материалов дела, на сообщение администрации г. Омска 29 августа 2024 г. о проведении работ по обустройству сквера около <...> в г. Омске заявительница задала вопрос относительно соответствия зеленых насаждений правилам благоустройства скверов, сообщила о произрастании на благоустроенной территории шаровидных ив и отсутствии пустыря, вновь привела доводы о не-

обходимости проведения работ в соответствии с требованиями благоустройства скверов.

Относительно информации администрации г. Омска о проведении работ по благоустройству Воскресенского сквера, размещенной 29 августа 2024 г., заявительницей оставлены комментарии относительно особенности проведения работ по благоустройству, задан вопрос о несоблюдении требований защиты взрослых деревьев, а также отмечено, что «имеется множество локаций, куда необходимо направить внимание администрации города», а также указано на то, что «благоустраивать благоустроенное — беда нашего города».

Оценивая комментарии административного истца, судебная коллегия полагает, что высказывания относительно образования сотрудников БУ г. Омска «Управления дорожного хозяйства и благоустройства», их действий при осуществлении работ по созданию ландшафтной композиции возле кинотеатра «Маяковский» носят чрезмерно эмоционально-окрашенный характер. Вместе с тем, судебной коллегией не установлено наличия в них оскорблений, высказанных при формулировании оценочного мнения, в том числе по смыслу данного понятия, определенного в ст. 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Судебная коллегия также приходит к выводу, что нецензурной брани, ненормативной и обсценной лексики в высказываниях не содержится.

Основания для признания в действиях заявительницы нарушений Правил группы в виде флуда, флейма и троллинга (с учетом общепринятого понимания данных терминов) при размещении комментариев отсутствуют.

Заявительницей не допущено размещения сообщений, не несущих полезной информации, в том числе повторяющегося текста, картинок, гифок, сообщений без смысловой нагрузки (случайных букв или цифр, отдельных слов или фраз); враждебного, оскорбительного общения между пользователями,

направленного на разжигание конфликта, дезориентации участников спора.

Проанализировав материалы дела, особенности рассматриваемых правоотношений, судебная коллегия отмечает, что в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов недопустимо произвольное и безосновательное ограничение доступа к информации (сведениям, сообщениям, данным), размещенной на сайтах в сети «Интернет».

Руководствуясь ст. 308–311 КАС РФ, судебная коллегия по административным делам Омского областного суда определила:

Признать незаконными действия администрации г. Омска, выразившиеся в блокировке в период с 26 сентября 2024 г. по 13 февраля 2025 г. аккаунта заявительницы в сообществе «Городской паблик Омск ВК» в социальной сети «ВКонтакте».

Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 26 сентября 2025 г. по делу № 33а-5915/2025 55RS0005–01–2025–002170–47.[1]

В-четвертых, в зависимости от наиболее распространенных причин можно выделить: конфликты, возникающие из-за юридических коллизий; конфликты, возникающие из-за конкуренции законных интересов участников; конфликты, возникающие из-за ограниченности финансовых ресурсов на реализацию полномочий; конфликты, возникающие из-за несогласованности действий сторон.

В-пятых, по масштабам реализации конфликты подразделяются на федеральные, региональные и местные, что соответствует уровням территори-

[1] URL: https://oblsud — oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=286487 37&case_uid=54230649–1a10–49c5-a956–9ecafd24a326&delo_id=42; Омичка отстояла в суде право задавать чиновникам «неудобные» вопросы в Сети. URL: https://rg.ru/2025/10/16/reg-sibfo/v-sviazi-s-izlozhennym.html (дата обращения: 17.10.2025).

альной организации публичной власти в Российской Федерации.

В-шестых, в зависимости от формы разрешения конфликта возможно выделить конфликты, не разрешаемые в строго определенной процессуальной форме, и конституционно-правовые споры.

Перечисленные основания классификации демонстрируют видовое многообразие конфликтов, что требует таких же разнообразных способов их разрешения.

1.3. Особенности конфликтов на муниципальном уровне[1]

Возникают ли на местном уровне конфликты? Конечно, и они имеют очень большое разнообразие; могут возникать политические, экологические, градостроительные, национальные и другие конфликты. Попробуем в них разобраться, оговорив, что политические конфликты и конфликты, возникающие на национальной почве, будут за рамками данной книги.

Обратите внимание!

В социологии конфликт не является отклонением, напротив, он рассматривается как нечто нормальное, как источник развития, отправная точка для перемен. А все плохое — это от неправильных способов его разрешения: силовых или несправедливых. В городе есть запрос на то, чтобы любые конфликты разрешались адекватно[2].

[1] Здесь и далее используется информация о конфликтах, которые имели место несколько лет назад. Автор это делает намеренно, чтобы получить возможность проследить судьбу конфликта, узнать, чем он закончился.

[2] Медведев И. Почему в городе возникают конфликты. URL: https://rg.ru/2019/06/17/pochemu-v-gorode-voznikaiut-konflikty.html.

Термин «конфликт» в последнее время все чаще начинает фигурировать, когда речь идет о развитии территории. Появились даже высказывания о том, что город, как единство непохожих, просто предрасполагает к наличию конфликтов[1]. Говоря другими словами, город представляет собой объединение большого количества разных сообществ, бизнеса и иных и структур, у которых есть свои интересы и свое понимание того, каким должен быть город. Если эти интересы расходятся с действиями и решениями, реализуемыми органами местного самоуправления, то возникают конфликты большего или меньшего масштаба.

Это интересно

О городских конфликтах говорят и пишут значительно чаще, чем о конфликтах в сельской местности. Уровень урбанизации в данном случае имеет значение и проявляется не только в количестве вовлеченных в конфликт жителей, но и в его типологии. Более того, зачастую конфликты в сельской местности возникают из-за решений, принимаемых в интересах городских жителей, бизнеса другого муниципального образования (например, строительство мусорных полигонов, размещение промышленных производств за чертой города и т. п.).

На заседании научного совета ВЦИОМ, прошедшего 5 декабря 2024 г., было обращено внимание на то, что характер конфликта, его «видимость» для жителей зависит от того городская это территория или сельская; большое значение имеет и размера города. Причем урбанизированность территории обостряет конфликты (табл. 1).

[1] В споре рождается истина: практики разрешения городских конфликтов. URL: https://архитекторы.рф/urban-practices/irkutsk/urban_conflicts.

Таблица 1. Влияние урбанизации на характеристики конфликтов

Виды городов	Количество жителей, которые не замечали проблему, %	ТОП-3 проблем (можно было выбрать несколько вариантов ответа)
Москва и Санкт-Петербург	31%	Конфликты на национальной почве — 40% Градостроительные решения — 30% Конфликты с участием дольщиков — 22%
Города с числом жителей свыше 1 млн	30%	Конфликты с участием дольщиков — 28% Конфликты вокруг работы предприятий — 28% Градостроительные решения — 27%
Города с числом жителей 500–950 тыс.	37%	Конфликты с участием дольщиков — 22% Градостроительные решения — 20% Строительство объектов, негативно влияющих на экологию — 18%
Города с числом жителей 100–500 тыс.	45%	Градостроительные решения — 18% Конфликты с участием дольщиков — 17% Конфликты вокруг работы предприятий — 14%
Города с числом жителей до 100 тыс.	52%	Градостроительные решения — 15% Строительство объектов, негативно влияющих на экологию — 13% Конфликты вокруг работы предприятий — 13%
Сельские населенные пункты	60%	Конфликты вокруг работы предприятий — 15% Конфликты с участием дольщиков — 11% Градостроительные решения — 10%

Из вышеприведенной таблицы следует, что именно в городах происходит огромное количество конфликтов разного масштаба. Кроме того, не всегда бывает просто получить необходимую информацию о конфликте из открытых источников. Как правило, в СМИ присутствует значительно больше информации преимущественно о городских конфликтах.

Поэтому в дальнейшем речь пойдет преимущественно именно о городских конфликтах.

Несколько лет назад социологи реализовали очень интересный проект, в ходе которого им удалось собрать информацию о разных конфликтах и разместить ее на карте России — получилась своеобразная база данных «Городских конфликтов в России» (https://urbanconflictsrussia.ru/). База данных «Городские конфликты в России» содержит информацию о 146 эпизодах городских конфликтов в 15 городах-миллионниках, в рамках которых зафиксировано 1 150 взаимодействий акторов. Любопытно, что по мнению этих специалистов, эмпирически подтвержденных проведенным исследованием, подавляющее большинство конфликтов (64%) сосредоточено в крупнейших городах: Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске и Нижнем Новгороде[1].

Чаще всего под городским конфликтом понимается спор об изменении пространства города. В этом смысле он ближе всего к градостроительным конфликтам. Городской конфликт — это, как правило, спор об интересах, об общественных благах.

Это интересно

Было бы неверным привязывать понятие «городской конфликт» только к пространственно-территориальному его расположению. Развести понятия «городской конфликт» и «конфликт в городе» представляется возможным только обратившись к причинам конфликта. Если конфликт разворачивается в черте города, но вызван внешними по отношению к нему факторами, он не может считаться «городским конфликтом», поскольку не привязан к конкретному городу и мог возникнуть вне его. Город-

[1] Семенов А. Города расходящихся улиц: развитие городских конфликтов в России 2010-х / А. Семенов, Э. Минаева // Журнал исследований социальной политики. 2021. № 19 (2). С. 189–204.

ской конфликт так же разворачивается в городском пространстве, но детерминирован факторами сугубо городскими[1].

Вышеупомянутые «внешние факторы» могут иметь большое значение, например, для экологических конфликтов.

Стороны или участники конфликта

Сторонами или участниками конфликта, как правило, являются жители, органы власти и бизнес (в том числе застройщики).

Обратите внимание!

Местное самоуправление — уровень власти, наиболее приближенный к жителям. Не случайно в законодательстве о местном самоуправлении используется принцип транспортной или пешеходной доступности власти для жителей. Поэтому значительную часть конфликтов на муниципальном уровне составляют конфликты с участием жителей.

В конфликте определенную роль могут играть НКО и местные сообщества, профессиональные экспертные объединения или просто отдельные эксперты, а также политики (особенно, если развитие конфликта совпадает с избирательной кампанией). Не последнюю роль могут играть артисты, спортсмены и иные медийные личности, проживающие на территории, где разворачивается конфликт.

Это интересно

Каждая из сторон преследует свои выгоды. Застройщики хотят получить максимальную прибыль с за-

[1] Анисимов Н. О. К вопросу о содержании понятия «городской конфликт» // Наука. Искусство. Культура. 2020. Вып. 1 (25). С. 187–197.

страиваемой территории, органы власти заинтересованы в исполнении градостроительных законов, в развитии города, жители — в получении удобной и безопасной городской среды. Преследуя свои цели, каждая из сторон может задеть или проигнорировать цели других[1].

Выше уже говорилось, что в основе конфликта зачастую лежит неготовность или нежелание органов власти учитывать интересы жителей, явное преобладание интересов бизнеса, отсутствие нормальной полноценной коммуникации между властью и жителями и ограничение ресурсов для решения проблем жителей.

Конфликты, вызванные противоречиями в сфере пространственного развития города, могут быть связаны с распределением или перераспределением наиболее ценных для города ресурсов (зеленые насаждения, земля, исторические здания и др.). При этом для устранения негативных последствий конфликта, как правило, требуется либо перераспределение ресурсов, болезненное для одной из сторон, либо привлечение дополнительных ресурсов, находящихся за пределами возможностей местного сообщества и муниципальных властей. Это, в свою очередь, приводит к таким негативным последствия как возрастание социальной напряженности и сохранение причин, которые могли бы вызвать подобные конфликты в будущем[2].

Обратите внимание!

Городской конфликт является всегда публичным, хотя эта публичность может быть как реальной, так и виртуальной (особенно на начальном этапе).

[1] Толстогузова М. В. Оценка градостроительных конфликтов жителями города Екатеринбурга // Академический вестник Уралниипроект РААСН. 2020. № 2. С. 39–43.

[2] Глухова А. В. Городской конфликт как объект исследования и политического управления: проблемы концептуализации / А. В. Глухова, А. И. Кольба, А. В. Соколов // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. 2018. № 4. С. 5–12.

Одной из сторон конфликта являются его жители.

Любой конфликт, вышедший в публичное пространство и связанный с ростом социальной напряженности, влияет не только на то, что происходит в конкретном муниципальном образовании, но может рикошетом коснуться и иных уровней публичной власти.

Ознакомьтесь с документом

Указом Президента РФ от 28 ноября 2024 г. № 1014 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» утверждены обновленные показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности исполнительных органов субъектов РФ. В качестве первого показателя названо доверие к власти: «1. Доверие к власти (доверие к Президенту Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации), уровень которого определяется в том числе посредством оценки общественного мнения в отношении достижения субъектами Российской Федерации национальных целей развития Российской Федерации».

Публичность всегда используется и при разрешении или нейтрализации конфликта. У органов власти одним из наиболее типичных инструментов является реклама проекта, влияние на мнение людей через СМИ, убеждение жителей, создание позитивного контекста, «фестивализация» городской среды, внушение картины светлого будущего через необходимость городских изменений. В результате конфликт может угаснуть сам собой[1].

[1] Кончеков С. М. Теоретические представления градостроительного конфликта // Architecture and Modern Information Technologies. 2018. № 1 (42). С. 269–286.

Типология городских конфликтов

Разные эксперты выделяют разные виды конфликтов. Несмотря на то, что у ученых всегда есть определенные вкусовые предпочтения (иногда эксперты стремятся сформулировать так, чтобы не было похоже на классификации, используемые коллегами), типологизация имеет вполне практическое содержание. Дело в том, что в зависимости от объекта конфликта, тематики конфликта, могут быть чуть разные стороны-участники конфликта; специалисты, регулярно следящие за ходом развития конфликтов, могут даже предсказать его возможный результат, основанный на эмпирических данных.

Наиболее значимой является классификация конфликтов, основанная на различиях в его содержании и ценностях, которые он затрагивает.

Это интересно

Юрист-медиатор Олег Иванов предлагает разделять городские конфликты на четыре основные группы: градостроительные, инфраструктурные, экологические, символические.

Градостроительные конфликты связаны непосредственно с архитектурными изменениями в городе. Здесь граждане могут быть недовольны как самим объектом строительства, так и процессом строительства, в т. ч. возникающими при этом неудобствами.

Инфраструктурные конфликты возникают тогда, когда происходят неудобные для жителей изменения в городском хозяйстве — будь то перенос парковок и дорожных знаков, рост тарифов на проезд в общественном транспорте, закрытие важных для жителей объектов (поликлиник, детских садов, школ) или, наоборот, открытие нежелательных для горожан объектов вроде общежития для мигрантов или банно-прачечного комбината для бездомных.

Экологические конфликты связаны с представлением жителей о неблагоприятном изменении окружающей среды вследствие тех или иных архи-

тектурных или инфраструктурных изменений, таких как вредные выбросы, строительство опасных объектов, наносящих вред экологии города, и т. д.

Символические конфликты касаются так называемой зоны комфорта жителей — культовых в локальном или городском масштабе кафе, скверов, особенных мест встреч и прогулок, реальных или почитаемых жителями памятников истории и культуры.

Важно понимать, что зачастую городской конфликт сочетает в себе признаки всех четырех групп. Например, программа реновации жилья в Москве — мощнейший городской конфликт, содержащий в себе все перечисленные признаки[1].

Юрист и урбанист Иван Медведев предлагает более дробную тематику конфликтов выделяя следующие[2]:

- новое строительство;
- транспорт и инфраструктура;
- снос зданий и сооружений;
- объекты культа;
- культурное наследие;
- ненадлежащее использование;
- благоустройство;
- реновация и другие «ре-».

Исследователи, проанализировавшие информацию, собранную при составлении базы данных «Городские конфликты в России», выявили некоторые тенденции, характеризующие взаимосвязь территории конфликта его содержания и последствий.

Это интересно

В Москве существенную долю занимают конфликты вокруг строительства дорог: в условиях разраста-

[1] Иванов О. Б. Город как конфликт. М.: РУСАЙНС, 2021. 102 с.

[2] Медведев И. В споре рождается истина: практики разрешения городских конфликтов. URL: https://архитекторы.рф/urban-practices/irkutsk/urban_conflicts.

ния города при сложившейся сетке застройки магистрали нередко проектируются вблизи домов, что вызывает протест жителей мегаполиса.

В Санкт-Петербурге преобладают конфликты вокруг историко-архитектурного наследия. Уничтожение зеленых зон (парков, скверов и пр.) и уплотнительная застройка делят вторую и третьи позиции в столицах и занимают первые и вторые места в остальных городах.

Помимо географического разнообразия предмета конфликтов наблюдается территориальная специфика их исходов. Характеризуя выборку в целом, стоит отметить, что отмена оспариваемого проекта достигнута всего в 32% случаев, тогда как его полная или частичная имплементация — в 61%.

Два ключевых противоположных исхода — отмена оспариваемого проекта и его реализация без изменений — в целом по выборке уравновешивают друг друга, однако в городах их соотношение различно. Так, в Москве 39% конфликтов завершено имплементацией проекта без изменений, тогда как отказ от проекта трансформации наблюдался в 18% случаев. Напротив, в Санкт-Петербурге и Новосибирске активистам чаще удается добиться отмены запланированного проекта. В Перми, Омске и Екатеринбурге доминируют компромиссные варианты, то есть имплементация измененных в ходе оспаривания проектов.

Одно из ключевых наблюдений заключается в том, что вероятность реализации или отмены проекта действительно зависит от тематики: так, проекты, связанные с уплотнительной застройкой или уничтожением зеленых зон, имеют меньшие шансы на успех, нежели инфраструктурные проекты (такие как строительство дорог, развязок, трубопроводов) и застройка исторического и архитектурного наследия. В первых двух случаях активисты добиваются успеха в два раза чаще по сравнению с ситуациями, когда проект реализуется без изменений. Протесты же против расселения или сноса зданий, напротив, имеют практически нулевые шансы на успех.

> Такая эмпирическая закономерность может быть объяснена решительностью сторон по отстаиванию своих интересов и характером мобилизации: в ситуации с уплотнительной застройкой и зелеными зонами ставки местных жителей высоки, а проект застройки непосредственно угрожает их благополучию, что способствует концентрированной мобилизации. Более того, такие проекты с большей вероятностью реализуются с нарушением правил. В ситуации с защитой архитектурного наследия, как правило, мобилизуются профессиональные активисты, и, если их сил недостаточно, а застройщик и власть проявляют решительность, реализация проекта становится неизбежной, как и в случае с инфраструктурными проектами, где власть задействует весь спектр средств для их реализации[1].

Отсюда следует и такой вывод. Если типология и география конфликтов, состав участников и последствия конфликта отличаются определенным разнообразием, то жизненный цикл самого конфликта не меняется в зависимости от контекста. Происходит эскалация либо деэскалация конфликта. Конфликт не исчезает волшебным образом, хотя определенная усталость от конфликта может привести к его деэскалации.

Способы урегулирования конфликтов

Существуют разные способы разрешения конфликта. В этой книге акцент сделан на судебную и внесудебную защиту. Причем анализ складывающейся практики показывает, что в разных случаях эффективность каждого из этих способов может быть как максимальной, так и минимальной. Необходимо учитывать все многообразие фактических обстоятельств и имеющихся ресурсов (в том числе временных, людских и иных).

[1] Семенов А. Города расходящихся улиц: развитие городских конфликтов в России 2010-х. / А. Семенов, Э. Минаева // Журнал исследований социальной политики. 2021. № 19 (2). С. 189–204.

Есть примеры того, что суд выносит решение, которое не устраивает обе стороны. Особенностью конфликтов на уровне местного самоуправления является и сложность исполнения вынесенного судебного решения. Например, есть примеры того, что даже при получении положительного для заявителя решения Конституционного суда РФ воспользоваться его результатами в полном объеме может не столько сам заявитель, сколько те, кто в последствии оказываются в подобных обстоятельствах.

Например

В середине 2010-х гг. в одном из субъектов РФ ставился вопрос о преобразовании городского поселения в городской округ и последующему присоединению к нему всех поселений, входивших в состав муниципального района. В случае успеха данного преобразования в составе городского округа оказывалось бы два города (в то время в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было требование, что в составе городского округа может быть только один город). Жители, понимая, что один из двух городов должен прекратить свою жизнь в качестве города, стали доступными им способами протестовать. Было назначено голосование по данному виду преобразования. Жители выбрали юридические средства защиты, обратились в суд. Они не учли очень важный момент, связанный с фактором времени.

В СМИ голосование по преобразованию муниципальных образований постоянно называлось местным референдумом.

Для местных референдумов предусмотрены короткие сроки рассмотрения судами обращений граждан. А для голосований по преобразованиям муниципальных образований подобных требований нет, на них законодательство о референдумах в полном объеме не распространяется. В результате судеб-

ное решение было получено заведомо после проведения голосования, когда новые органы местного самоуправления были сформированы. И это судебное решение уже не имело никакого значения (заявителям было отказано, а в обжаловании смысла они не увидели).

Поэтому больший эффект для разрешения конфликта на муниципальном уровне дает сочетание юридических и вне юридических механизмов, основанных на использовании смешанных форматов.

В зависимости от фактических обстоятельств в основе разрешения конфликтов на уровне местного самоуправления могут быть политтехнологические способы, корпоративные и муниципальные. Возможный набор инструментов, используемых органами местного самоуправления, будет рассмотрен более подробно в последней главе на конкретных примерах.

Важно обратить внимание и на то, чтобы у представителей органов местного самоуправления были соответствующие компетенции. Иное может привести к эскалации конфликта.

Весьма успешной практикой является и привлечение на сторону органов местного самоуправления городских активистов, урбанистов, да и просто неравнодушных граждан.

Ознакомьтесь с документом

В Екатеринбурге создан совет неравнодушных — постановление администрации г. Екатеринбурга от 20 августа 2021 г. № 1678 (ред. от 24.10.2023)«О создании Совета по сохранению и развитию культурного наследия Екатеринбурга (Совета неравнодушных)». В Положении о Совете неравнодушных говорится, что Совет является постоянно действующим коллегиальным совещательным органом, осуществляющим рассмотрение вопросов и подготовку предложений администрации г. Екатеринбурга (далее — администрация), касающихся реализации программ развития муниципального образования

«город Екатеринбург», решения иных вопросов в интересах жителей муниципального образования «город Екатеринбург».

В состав Совета входят граждане Российской Федерации, проживающие в муниципальном образовании «город Екатеринбург» не менее пяти лет подряд, имеющие устойчивые социально-экономические связи с муниципальным образованием «город Екатеринбург», ведущие на территории муниципального образования «город Екатеринбург» значимую экономическую, культурную, спортивную, общественную и иную деятельность.

Есть примеры того, что городской конфликт выходит за пределы города и в его разрешении принимают участие региональные или даже федеральные органы власти. Подобное может иметь место, например, в моногородах, если работа градообразующего предприятия оказывается под угрозой. Не случайно, федеральная программа мер господдержки моногородов, направленная на диверсификацию экономики, появилась в 2009 г. как ответ на экономический кризис 2008–2009 гг. Государство таким образом предотвращало потенциальный городской конфликт, сторонами которого могли бы стать жители моногородов и бизнес.

Специалисты по конфликтологии дополнительно обращают внимание на то, что развитие конфликта осуществляется по определенным правилам и проходит разные стадии. Признание наличия конфликта и умелая диагностика ступеней эскалации конфликта являются предпосылкой компетентного подхода к конфликту и его разрешению.

Внимание, риски!

Австрийский исследователь Ф. Глазл выделяет девять этапов эскалации конфликта[1]: усиление; деба-

[1] Глазл Ф. Конфликтменеджмент. Настольная книга руководителя и консультанта / пер. с нем. Калуга: «Духовное познание», 2002.

ты и полемика; дела вместо слов; имидж и коалиция; потеря лица; стратегия угроз; ограниченные уничтожающие удары; разгром; вместе в пропасть. На определенных этапах эскалации конфликта может оказаться необходимым привлечение правоохранительных органов для силового подавления конфликта.

Новые тренды в городских и градостроительных конфликтах

Анализ практики возникновения, эскалации и разрешения конфликтов позволяет выделить некоторые тенденции, которые полезно учитывать.

1. Профессионализация участников конфликта со стороны местного сообщества (жители, НКО, бизнес и др.). Количество разных образовательных программ, проектов и продуктов, направленных на формирование навыков проектной, командной работы существенно увеличилось. Это привело к появлению большой прослойки местных жителей, которые знают куда и в каких случаях надо обращаться. Они готовы отстаивать и защищать свои ценности, свое понимание справедливости. Кроме того, существенно увеличилось и количество организаций, способствующих этой деятельности.

2. Повышение правовой грамотности жителей и увеличение количества обращений в суд или прокуратуру за защитой своих прав является одной из разновидностей повышения профессионализма местных жителей. В контексте разрешения конфликта это обстоятельство приобретает особенное значение.

3. Градостроительных проектов стало больше, что объективно привело к увеличению количества судебных решений. А это в свою очередь означает формирование определенных позиций судов, правоприменительной практики. Данная информация является доступной; при возникновении намерений обратиться в суд полезно посмотреть, какие решения выносят суды по подобной категории дел.

4. Еще 10 лет назад социологи обратили внимание на то, что благоустройство общественных пространств привело к возникновению нового типа конфликтов — конфликт интересов меньшинства и большинства.

Пример

Конфликт интересов меньшинства и большинства можно проиллюстрировать на примере строительства набережной в городе. Жители всего города заинтересованы в благоустройстве набережной — появляется новое место для отдыха. А граждане, проживающие около этой набережной, занимают иную позицию — им предстоит формировать новые привычки (они вынуждены менять маршруты для прогулок с детьми, места выгула собак, меняется уровень освещения и шума и т. п.). Возникает конфликт между жителями центра (хотят вечером тишины и покоя) и жителями других районов города (хотят вечером яркого отдыха развлечений).

5. Конфликт становится поводом для объединения жителей. Цифровизация и оперативный обмен информацией способствует этому; географические пределы не имеют значения — циркулирование идей возможно без учета места проживания. Увеличилось количество конфликтов, когда для их разрешения создавались специальные сайты или странички в интернете. В подобных случаях может формироваться местное сообщество, объединяющее неравнодушных граждан.

Пример

В Москве точечная застройка и вырубка ради нее 30 дубов в Тимирязевском районе привели к созданию целого движения. Появился сайт «Спасем Парк Дубки», страница в ВКонтакте, информация о ходе конфликта регулярно размещалась в разных блогах. Участники протестных акций даже обзавелись ми-

кроавтобусом, к которому на начальном этапе себя приковывали цепями (чтобы строительная техника не смогла проехать).

6. В последнее время усилилась проблема, связанная с недооценкой и непониманием состава местных жителей, неучетом собственников и тех, кто работает на удаленной основе. Еще со времен пандемии весьма востребованной стала покупка недвижимости в пригороде Москвы. Это приводит к тому, что официальное число жителей, зарегистрированных в малом городе или деревне, может быть одним, а фактическое количество проживающих совсем другим. Пока системы учета собственников и их вовлечение в вопросы развития территорий не везде достаточно развиты. Это важно не только в контексте количества жителей, участвующих в конфликте, но и с точки зрения уровня их профессионализма и возможностей использовать разный набор инструментов защиты своих прав и интересов.

Органам местного самоуправления полезно знать, какие эксперты, политики, медийные личности федерального уровня проживают на территории конфликта (родились, т. е. называют эту территорию своей малой родиной; имеют близких родственников и т. п.).

Пример

В Москве угроза вырубки сквера в районе Спиридоньевского и Большого Козихинского переулков привела к объединению усилий горожан с популярной актрисой Татьяной Догилевой; это повлияло определенным образом на успешность разрешения конфликта. Среди прочего это привело к тому, что локальный конфликт стал городским, политический вес участников конфликта изменился.

7. Силовой способ разрешения конфликтов с привлечением правоохранительных органов, особенно если есть угроза жизни и здоровью человека, институтов публичной власти.

Это интересно

Можно порекомендовать несколько книг, в которых специалисты (юристы, социологи, урбанисты, политологи и др.) описывают конфликты, возникающие в городах:

- Города расходящихся улиц: траектории развития городских конфликтов в России / отв. ред. Е. В. Тыканова. — М; СПб.: ФНИСЦ РАН, 2021. — 194 с.;
- Иванов О. Б. Город как конфликт. — М.: РУСАЙНС, 2021. — 102 с.
- Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. — М.: Инфотропик Медиа, 2017. — 372 с.

Практические выводы

1. Конфликты в системе публичной власти неизбежны, но их не стоит бояться — с ними нужно работать.
2. Причины конфликтов могут быть юридическими и материальными, и чем раньше выявить причину, тем эффективнее можно предотвратить или разрешить конфликт.
3. Конфликты в единой системе публичной власти многообразны, но самой многочисленной группой являются конфликты по поводу компетенции.
4. Не существует универсального способа разрешения конфликтов, но, зачастую, именно суд становится финальным арбитром в таком противостоянии.
5. Конфликты, возникающие на местном уровне, являются весьма разнообразными: политические, экологические, градостроительные, национальные и др.
6. Для муниципального уровня большое значение имеют городские и градостроительные конфликты, т. е. конфликты, одной из сторон которых являются жители.
7. Конфликты органов власти с жителями всегда имеют существенный публичный характер, что рано или поздно приводит к возникновению социальной напряженности.

Глава 2. Способы предупреждения и разрешения конфликтов

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- Как можно предупредить возникновение конфликтов?
- Какие существуют способы разрешения конфликтов?
- Какие стратегии используют стороны конфликта?
- Когда конфликт считается разрешенным?
- Можно ли конфликт разрешить во внесудебном порядке?
- Какие есть инструменты взаимодействия с жителями, направленные на предупреждение конфликта?

2.1. Общая характеристика предупреждения конфликтов: понятие и способы

Очевидно, что конфликты целесообразно, как и любую правовую аномалию, в первую очередь предотвращать, чем впоследствии разрешать. В самом общем виде предупреждение конфликта заключается в воздействии на его элементы: причину, участ-

ников, мотивы их поведения, объект и предмет до того, как реальное противостояние возникло[1].

Предупреждение возникновения конфликтов в системе публичной власти преследует цель предотвращения нарушения конституционных норм, обеспечивая тем самым безопасность личности, общества и государства. Согласно аксиоме, что болезнь легче предотвратить, чем лечить[2], меры предупреждения направлены на предотвращение «болезни» — самого конфликта.

К способам предупреждения конфликтов относятся:

1) превентивные меры общего социального характера (повышение правосознания и квалификации служащих, научный характер правотворчества, укрепление правопорядка и законности и т. п.);

2) специально-юридические меры (прогнозирование эффективности проектируемой правовой нормы, правовой мониторинг, юридическая и антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия, вынесение предупреждения о недопустимости нарушения закона и др.).

Приведем здесь ряд практических специально-юридических мер, которые позволят предупредить возникновение ряда конфликтов в системе публичной власти. Мы делаем акцент на специально-юридических мерах, потому что в основном конфликты происходят по юридическим причинам, о которых мы писали ранее, а, следовательно, по принципу «подобное к подобному» юридические причины конфликтов можно выявить средствами такой же природы — юридической.

---

[1] Юридическая конфликтология: монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 305.

[2] Она же в медицине – принцип приоритета профилактических мер в области охраны здоровья (подробнее см.: Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 168; Еникеев О. А. Конституционное право на медицинскую помощь: состояние и перспективы развития // Рос. судья. 2007. № 11. С. 19–21).

Мониторинг изменений законодательства

Целесообразно в органе публичной власти планомерно вести деятельность по анализу стремительно меняющегося законодательства. Например, можно организовать еженедельную подготовку в юридическом отделе ведущим или главным специалистом по поручению руководителя (например, к каждой пятнице или аппаратному совещанию в понедельник) аналитических служебных записок с указанием нормативных актов федерального и регионального уровня, принятых за текущую неделю, которые относятся к компетенции соответствующего органа публичной власти (федеральные и федеральные конституционные законы, Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ). С резолюцией руководителя по системе электронного документооборота эта служебная записка доводится до сведения соответствующих структурных подразделений, которые уже осуществляют более детальное ознакомление с принятым нормативным актом и корректируют, при необходимости, деятельность органа публичной власти, вносят предложения по изменению региональных или муниципальных правовых актов.

Для целей подготовки таких служебных записок лучше всего использовать официальный интернет-портал правовой информации (http://pravo.gov.ru/), вкладку «Официальное опубликование/календарь опубликования», а также официальные сайты Президента РФ и Правительства РФ (вкладки «Документы»). Такая аналитическая служебная записка должна быть краткой и не превышать 3–4 листов.

Привлечение экспертного сообщества к разработке правовых актов и принятию управленческих решений

Система публичной власти не должна быть замкнута сама в себе. Чем более эта система открыта, тем выше

шанс, что управленческая задача будет рассмотрена с различных сторон. Для этих целей возможно создать экспертно-консультативные советы и рабочие группы с привлечением экспертного сообщества — это могут быть преподаватели местных вузов, ученые, предпринимательское сообщество, социально ориентированные некоммерческие организации, с которыми можно предварительно обсуждать проекты решений или запрашивать их экспертное мнение по тому или иному вопросу. Как правило, такие эксперты — люди с активной гражданской позицией, для которых материальное стимулирование не является определяющим, и которые готовы участвовать в таких консультативных группах на безвозмездной основе.

Мониторинг аналитической информации федеральных органов власти и их территориальных подразделений

Министерство юстиции Российской Федерации и прокуратура достаточно часто размещают на своих официальных сайтах обзоры выявленных нарушений законодательства в деятельности органов публичной власти. Ознакомление с успешно завершенными кейсами, например, прокурорского надзора, поможет вам избежать соответствующих проблем. Такой мониторинг можно проводить в рамках практики, складывающейся, например, в вашем федеральном округе или, как минимум, субъекте федерации, а не в масштабах всей страны.

Консультации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в сфере правовой политики

В каждом субъекте Российской Федерации в системе исполнительной власти, как правило, существует отдельный орган исполнительной власти, на который возложена координация правовой политики в регионе (это может быть Главное правовое

управление, региональное министерство, департамент юстиции или правового развития). Отраслевые органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления могут обращаться к ним в целях выяснения того или иного спорного вопроса.

Изучение обзоров судебной практики

Помимо изменений законодательства необходимо также следить за судебной практикой, поскольку самые острые конфликты, которые достигли формы юридического спора, разрешаются как раз судами. Для этих целей достаточно знакомиться с обзорами судебной практики по делам, рассматриваемым административной, экономической и гражданской коллегиями Верховного суда Российской Федерации, которые размещаются на его официальном сайте в разделе «Документы/обзоры практики»[1].

Пример

18 июня 2025 г. Верховным судом РФ был утвержден и размещен на сайте Обзор судебной практики № 2 (2025)[2], в котором можно найти выводы суда по итогам разрешения тех или иных конфликтов:

- при разрешении споров, связанных с предоставлением субсидии на приобретение или строительство жилого помещения нуждающимся в жилье гражданам из числа коренных малочисленных народов Российской Федерации, исходя из целей и задач государственной политики, направленных на улучшение жилищных условий данной категории граждан, судам при оценке правомерности решения уполномоченного органа о снятии таких граждан с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий необходимо принимать во внимание состав семьи гражданина на дату принятия решения;

[1] URL: https://vsrf.ru/documents/practice/?year=2025 (дата обращения: 16.10.2025).

[2] URL: https://vsrf.ru/documents/practice/34521/ (дата обращения: 04.08.2025).

- лица, утратившие жилье в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, имеют право на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в случае отсутствия у них других пригодных для проживания жилых помещений;
- при утверждении нового генерального плана и правил землепользования и застройки муниципального образования законодательство не предусматривает безусловного сохранения правового режима существующего землепользования для земельных участков, вид разрешенного использования которых не соответствует стратегии инвестиционного развития муниципального образования и др.

Мониторинг решений Конституционного суда РФ

Конституционный суд РФ тоже довольно часто становится арбитром в спорах, возникающих в единой системе публичной власти, при этом его решения окончательны и подлежат обязательному исполнению на территории Российской Федерации. Чтобы не пропустить важное решение на сайте суда (https://www.ksrf.ru/) можно подписаться на рассылку новостей и вам будут приходить уже в кратком виде основные сведения о принятых решениях. Это позволит оперативно корректировать управленческую деятельность, не дожидаясь соответствующих актов прокурорского реагирования.

Пример

18 июля 2025 г. на сайте Конституционного суда РФ появилась следующая новость о принятом им решении.

История вопроса. Регина Темиржанова, оставшаяся без попечения родителей, с 2014 г. состояла в списке граждан, подлежащих обеспечению жильем на территории Алтайского края. В 2021 г. она вышла замуж и родила ребенка. Не получив положенного ей жилья, через год она приобрела квартиру в Том-

ске площадью 33,5 кв. м за счет средств ипотечного кредита, материнского капитала и собственных накоплений. После этого министерство строительства и ЖКХ Алтайского края исключило заявительницу из списка на получение жилья, а ранее выданный ей сертификат на приобретение жилья был аннулирован. Р. Темиржанова безрезультатно пыталась обжаловать это решение в судах, после чего обратилась в Конституционный суд РФ.

Позиция суда. В России, как социальном государстве, одним из приоритетов является поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. В отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государство приняло на себя родительские обязанности. Данные лица имеют право на бесплатное получение жилья из государственных фондов согласно четко определенным критериям и с соблюдением их правомерных ожиданий в соответствии с принципом поддержания доверия к закону и действиям государства.

Ипотечный кредит расширяет возможности своевременного удовлетворения жилищных потребностей, но накладывает на должника существенное экономическое бремя, сопряженное с рисками утраты жилья. Для молодых семей данные трудности сглаживаются мерами социальной поддержки со стороны государства, в частности купленное ими в ипотеку жилье не учитывается при определении уровня их обеспеченности жилой площадью.

В силу логики правового регулирования и принципа равенства приобретение жилья в ипотеку гражданами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также не должно учитываться при определении их уровня обеспеченности жильем и не может освобождать государство от предусмотренной законом обязанности предоставить им благоустроенное жилое помещение. Принятие же в 2023 г. нового закона тем более предоставляет возможность погашения их ипотечного кредита за счет государства. Таким образом, оспариваемые нормы не допускают исключение указан-

ных граждан из списка лиц, подлежащих обеспечению жильем, и признание недействительным уже выданного сертификата на его приобретение после покупки ими жилья на средства ипотечного кредита. Однако в практике уполномоченных региональных органов и судов встречается противоположный подход, что не согласуется с конституционными принципами справедливости и равенства.

Соответственно, государство, взявшее на себя обязательства в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должно предоставить им благоустроенное жилье в собственность или выделить средства для погашения ипотечного кредита на предусмотренных в законе условиях.

Дело заявительницы подлежит пересмотру.

Пресс-служба Конституционного суда РФ[1]

Получив уведомление о таком принятом решении, региональные министерства жилищно-коммунальной политики могут оперативно скорректировать свою деятельность и предупредить возникновение аналогичных конфликтов.

Вышеприведенные юридические средства предупреждения конфликтов только на первый взгляд требуют значительных временных затрат и когнитивных усилий. На самом деле, проведение подобной работы вполне по силам специалистам юридического отдела местной администрации.

Цели предупреждения конфликтов служит и следующий способ, в основе которого государственное принуждение: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе вынести предупреждение главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспе-

[1] Конституционный суд РФ защитил право граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на бесплатное жилье после покупки ими жилья в ипотеку и на средства маткапитала. URL: https://www.ksrf.ru/news/37039/ (дата обращения: 04.08.2025).

чению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, планомерное выстраивание деятельности по мониторингу изменений законодательства и правоприменительной практики позволит не только предотвратить многие конфликты, но и повысит профессиональный уровень государственных гражданских и муниципальных служащих. А знания о конфликтах, причинах, порождающих конфликт, структуре и элементах конфликта, динамике конфликта, способах, предупреждающих конфликт, становятся теоретическими и практическими знаниями, необходимыми для того, чтобы понимать суть происходящих процессов в обществе и мире, вырабатывать бесконфликтный вектор взаимодействия. Как в свое время утверждал Г. Форд, знать о конфликте и уметь его предотвратить стоит 25 лет технических нововведений[1].

2.2. Юридические способы разрешения конфликтов

Разрешить конфликт — значит:

1) решить, кто является победителем, а кто побежденным; каким будет будущее распределение конституционных ценностей;

2) осуществить это распределение ценностей;

3) прийти к заключению о том, что конфликт полностью завершен[2]. Иными словами, «разрешение» понимается именно как положительное решение

[1] Алейников А. В. Конфликтология для XXI века / А. В. Алейников, А. И. Стребков // Знание. Понимание. Умение. 2008. № 2. С. 116.

[2] Гришина Н. В. Психология межличностного конфликта: дис. ... д-ра психол. наук. СПб., 1995. С. 235–236.

конфликта, решение возникшей аномалии в единой системе публичной власти.

Каждое государство самостоятельно решает вопрос о том, какими способами разрешаются конфликты в системе публичной власти.

Способы, которыми могут разрешаться возникшие конфликты, можно классифицировать по критерию принудительности или обязательности для конфликтующих сторон.

К первой группе относятся способы, к которым участники конфликта прибегают добровольно и используют в них кооперативную стратегию взаимодействия (переговоры, привлечение посредника, медиатора) — кооперативные способы разрешения конфликта, не предполагающие наличие у участников конфликта рычагов и механизмов правового принуждения по отношению друг к другу.

Вторая группа представлена способами, связанными с применением властных полномочий и (или) правового принуждения, вынесением обязательного к исполнению решения, как правило, одним из участников конфликта (арбитром).

Способ разрешения конфликтов во многом зависит от поведенческой стратегии его участников. Часто встречающимися являются следующие стратегии поведения в конфликтах:

- соперничающая — навязывание другой стороне предпочтительного для себя решения;
- кооперативная — поиск решения, которое удовлетворяло бы обе стороны;
- уступающая — понижение своих стремлений, в результате чего исход конфликта становится менее приемлемым, чем хотелось бы;
- избегающая — уход из ситуации конфликта;
- бездействие — нахождение в ситуации конфликта, но без всяких действий к его разрешению[1].

[1] Лукьяновская О.В. Основы юридической конфликтологии и медиации / О. В. Лукьяновская, Р. Г. Мельниченко. Волгоград,

Применительно к конфликтам в единой системе публичной власти наиболее ярко выраженными выступают: соперничающая стратегия поведения или бездействие, поскольку участники конфликта, обладая публичной властью, либо стремятся отстоять собственные интересы и самостоятельность в принятии решений всеми силами, либо, обнаружив конфликт, бездействуют и сохраняют status quo конфликта.

Обратите внимание!

В ряде своих решений Конституционный суд РФ говорил о необходимости интеграции в российскую правовую действительность кооперативной стратегии поведения участников конфликтов в единой системе публичной власти.

Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»:

«Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2011. URL: http://psihdocs.ru/osnovi-yuridicheskoj-konfliktologii.html.

> Возложение Конституцией РФ именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (ст. 130, ч. 1) не препятствует, согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, выраженной в ряде его решений, конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления, взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории, как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 132, ч. 2, Конституции РФ), так и в иных формах».

С учетом изложенного к способам разрешения конфликтов в единой системе публичной власти в зависимости от содержания и поведенческой стратегии можно отнести:

- кооперативные способы — координация в российском конституционном праве (согласительные процедуры, переговоры, посредничество, кооперация управленческих усилий, т. е. создание консультативных советов, рабочих групп, привлечение населения к принятию решений);
- способы, связанные с применением властных полномочий и/или правового принуждения (обобщенно данные способы можно назвать властно-принудительными), например меры конституционно-правового пресечения, восстановления и конституционно-правовой ответственности, механизм сдержек и противовесов, закрепленный в Конституции РФ.

Под властно-принудительными способами следует понимать механизмы разрешения конфликтов, предусмотренные нормами конституционного права

в рамках системы сдержек и противовесов и/или, основанные на силе конституционно-правового принуждения, применяемого к одной из сторон конфликта (удаление в отставку, выговор, принудительный роспуск коллегиального органа публичной власти и др.).

Кооперативные способы разрешения конфликтов — это механизмы разрешения конституционных конфликтов, закрепленные нормами права и основанные на сотрудничестве, взаимопомощи сторон конфликта на паритетных началах.

С осуществлением конституционной реформы 2020 г. и принятием Федерального закона № 414-ФЗ возможно предположить, что вектор разрешения конституционных конфликтов сместится на применение кооперативных способов их разрешения: координация в российском конституционном праве (согласительные процедуры, переговоры, посредничество).

Обратите внимание!

Проект федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — законопроект), предлагавший правовое регулирование согласительных процедур, дважды (в 1995 и 1998 гг.) был внесен депутатами в Государственную думу (законопроекты № 95802200–1 и № 98800539–2) и отклонен Советом Федерации, в связи с чем в 2003 и 2004 гг. соответственно был снят с рассмотрения Государственной думы[1].

При этом для рассмотрения данного законопроекта в Федеральном собрании Российской Федерации была создана согласительная комиссия, работа

[1] Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/ (дата обращения: 17.10.2025).

которой не привела к положительному результату.

Как было отмечено в заключении ответственного комитета Государственной думы по делам федерации и региональной политике: «представленный законопроект, по сути, содержит расширительное толкование ст. 85 Конституции РФ, что выражается в регламентации форм и порядка реализации Президентом РФ согласительных процедур. Исходя из смысла ст. 85 Конституции, а также из положения ч. 2 ст. 80 о том, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, полагаем, что решение указанных вопросов применительно к каждому конкретному случаю возникновения разногласий является прерогативой самого президента и не является предметом регулирования федерального закона»[1].

В качестве приоритетной формы разрешения конфликтов законопроект предусматривал создание согласительных комиссий, поскольку это одна из немногих форм согласительных процедур, упомянутых в Конституции РФ.

Властно-принудительные способы разрешения конфликтов

Под властно-принудительными способами разрешения конфликтов рассматривают следующее:

- приостановление действия правовых актов;
- удаление в отставку главы муниципального образования;

[1] Законопроект № 350790–3 «О согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Система обеспечения законотворческой деятельности. URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/350790–3 (дата обращения: 17.10.2025).

- роспуск представительного органа местного самоуправления
- приостановление действия или временное осуществление полномочий органов публичной власти другого уровня;
- признание нормативного правового акта неконституционным и/или недействующим и др.

Широкий комплекс мер представляет собой приостановление действия или временное осуществление полномочий органов публичной власти другого уровня. Указанная мера может применяться как федеральными органами государственной власти в отношении региональных органов государственной власти, так и последними по отношению к органам местного самоуправления.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии со ст. 38 Федерального закона № 33-ФЗ отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и/или не могут быть сформированы в соответствии с законодательством;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и/или бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном БК РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в последнем отчетном году, и/или просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигно-

ваний в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Формы координации

Согласительные процедуры:

- создание и работа согласительных комиссий (создаются на паритетных началах из представителей заинтересованных сторон по их добровольному решению);
- переговоры и консультации сторон (непосредственные или же с использованием посредника — также по решению сторон), использование неформального арбитража различных видов (обязывающего, рекомендательного, «окончательного предложения» и т. д.);
- различные смешанные, многоступенчатые процедуры, а также прочие разнообразные варианты.

По мнению О. В. Кистриновой, согласительные процедуры — это совместная деятельность субъектов конституционно-правовых отношений по разрешению возникших между ними конфликтов, урегулированная нормами права. Достижение консенсуса (согласия) между сторонами является основной целью проведения согласительной процедуры[1].

[1] *Кистринова О. В.* Согласительные процедуры в конституционном праве / О. В. Кистринова. (Проблемы теории) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 12–14.

Также в соответствии с федеральным законом и законодательством субъекта Российской Федерации органы публичной власти могут обращаться в Государственный совет Российской Федерации в целях обеспечения установленных Конституцией РФ согласительных процедур и для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между указанными органами в целях достижения согласованного их решения.

Таким образом, планируется, что ключевым участником конфликта в системе публичной власти, который сможет его разрешить путем применения согласительных процедур, станет Государственный совет Российской Федерации.

Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»:

«Статья 17. Основные принципы принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти

1. Взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется исходя из принципов:

1) эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;

2) самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;

5) оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 5 Федерального закона № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»[1] одной из основных задач Государственного Совета Российской Федерации является содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» непосредственно не регулирует согласительные процедуры, форму, способ их осуществления, порядок инициирования, права сторон конфликта в ходе применения согласительных процедур. В частности, в данном федеральном законе предусмотрено, что свою деятельность Государственный Совет Российской Федерации осуществляет в форме регулярных заседаний, по итогам которых оформляются решения, которые подписываются Председателем Государственного Совета Российской Федерации — Президентом РФ.

[1] Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

2.3. Соучаствующее проектирование и иные внесудебные способы предотвращения и разрешения конфликтов

Активное применение технологий соучаствующего проектирования принято связывать с реализацией национального проекта «Жилье и городская среда», который стартовал в 2018 г.[1] Одним из показателей оценки эффективности реализации проекта было вовлечение жителей и увеличение доли граждан, которые принимают участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%.

Несмотря на это есть эксперты, которые зарождение массового применения технологии соучаствующего проектирования относят к 2010 г. и связывают это с практиками вологодских архитекторов и урбанистов Константином Кияненко, а также его учеников, в числе которых есть и Надежда Снигирева. Введение в оборот термина «социальное проектирование» обычно рассматривают в контексте их перевода и издания книги Генри Санофф «Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов»[2].

В этой связи стоит отметить, что еще в середине 1990-х известный российский урбанист, архитектор и общественный деятель Вячеслав Глазычев уже реализовывал в Москве и малых городах практики соучастия, использовал термин социальная архитектура. О технологии соучастия Вячеслав Глазычев

[1] Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». Утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

[2] Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда, 2015. 170 с.

писал, в частности, в книге «Городская среда. Технология развития: Настольная книга»[1].

Читаем классиков

> В. Л. Глазычев писал: «Наилучшими экспертами в городе являются его обитатели. Уже потому образ метаморфозы того или иного места должен формироваться снизу вверх — от сообщества к ратуше, а не в обратном направлении. К сожалению, доминирует макрообраз города, культивируемый банкирами, застройщиками и градостроителями, которые перегруппировывают части так, чтобы получить такое целое, какое представляется им желанным и важным. В их руках изменение города сверху вниз, а оно всегда больше разрушает, чем восстанавливает»[2].

Под соучаствующим проектированием принято понимать процесс проектирования с участием всех заинтересованных сторон для выявления истинных проблем, потребностей, совместного принятия решения[3]. Соучаствующее проектирование представляет собой комплекс практик, направленных на проявление желаний и потребностей горожан. Среди них опросы, фокус-группы и, самое главное, сессии, на которых встречаются лицом к лицу жители и проектировщики и вместе в ходе модерируемой дискуссии или иногда деловой игры формулируют консенсус относительно будущего территории[4].

---

1 Городская среда. Технология развития: Настольная книга / под ред. В.Л. Глазычева. М.: Изд-во «Ладья», 1995. 240

2 Местное самоуправление — в поиске аналога (по материалам отчета В. Глазычева Институту Кеннана, Вашингтон, 1994). МШК [сайт]. URL: https://conflictmanagement.ru/osmyislennoe-souchastie-zhiteley-i-diskussii/.

3 Соучастие — это процесс принятия решения, а не способ его легализации. Интервью с Надеждой Снигиревой. URL: https://ion.ranepa.ru/news/souchastie-eto-protsess-prinyatiya-resheniya-a-ne-sposob-ego-legalizatsii-intervyu-s-nadezhdoy-snigi/.

4 Иванов П. Соучастники будущего. Как горожане меняют города. URL: https://newprospect.ru/news/opinions/souchastvuyushchee-proektirovanie-i-pandemiya/.

Иными словами, жители участвуют с самых ранних стадий поиска и выявления проблем, возникновения проекта и выработки возможного механизма его реализации. Следует отметить, что есть и иные формы вовлечения жителей, связанные с соучастием жителей на разных стадиях принимаемого решения. К их числу можно смело отнести инициативное бюджетирование и некоторые иные формы софинансирования жителями проектов развития территории; можно говорить и о том, что частично эти функции выполняет территориальное общественное самоуправление. Но обо всем по порядку.

Обратите внимание!

Есть эксперты, которые обращают внимание на то, что соучаствующее проектирование эффективно, если речь идет о проектах в сфере благоустройства территории, трансформации общественных пространств. То есть практики соучастия имеют определенные ограничения, связанные с предметной деятельностью.

Любопытно, что есть урбанисты, которые занимают и иную позицию. Обзор разных точек зрения представлен в интересном исследовании Елены Верещагиной, которая сама имеет опыт применения технологий соучаствующего проектирования[1].

Не случайно расцвет использования практик соучаствующего проектирования связывают с проектом «Формирование комфортной городской среды» — улучшение качества жизни очень удобно начинать именно с преобразования общественных пространств, благоустройства территории. В этом случае у жителей очень быстро появляется ощущение позитивных изменений в городе.

Еще в 2020 г. Минстрой России утвердил методические рекомендации по вовлечению граждан, их объе-

[1] Верещагина Е. И. Соучаствующее проектирование: особенности подхода в России // Городские исследования и практики. 2021. Т. 6. № 2. С. 7–25.

динений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды[1]. Они были подготовлены с целью оказания методического содействия органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления в вопросах:

- создания системы вовлечения граждан, их объединений и иных лиц в решении вопросов формирования комфортной городской среды;
- создания и выбора форматов вовлечения граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов формирования комфортной городской среды в зависимости от целей, вида и этапа реализации проекта развития комфортной городской среды;
- обеспечения устойчивого социального и экономического развития городской среды;
- формирования сообщества лиц, заинтересованных в развитии территории населенного пункта;
- повышения качества разрабатываемых проектов развития территорий, архитектурных и планировочных решений;
- формирования адресного перечня территорий, нуждающихся в благоустройстве;
- увеличения востребованности общественных и дворовых территорий населенного пункта и иных вопросов развития городской среды.

Минстрой России подчеркивает, что вовлечение граждан рекомендуется осуществлять при осуществлении реконструкции и ремонта общественных и дворовых территорий, когда проводимые работы предполагают изменение функционального, архитектурного и/или пространственного решений на таких территориях.

[1] Приказ Минстроя России от 30 декабря 2020 г. № 913/пр (ред. от 02.09.2022)«Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды».

Обратите внимание!

Соучастие — это не только горожане и жители двора. Это в том числе разные уровни власти, представители профессионального и городского сообщества. В сложных вопросах они могут быть мощными союзниками или противниками. Важно понимать, кого проект затрагивает, определить круг интересов, выстроить совместную работу[1].

В методических рекомендациях Минстроя России обозначен круг участников соучаствующего проектирования следующим образом:

- жители населенного пункта (граждане, их объединения — группы граждан, объединенные общим признаком или общей деятельностью, инициативная группа, добровольцы (волонтеры);
- некоммерческие организации (в том числе бюджетные организации, учреждения культуры (библиотеки, музеи, театры, галереи и др.), религиозные организации, профессиональные образовательные организации, образовательные организации высшего образования, общеобразовательные, художественные, спортивные школы, учредители средств массовой информации, товарищества собственников жилья, территориальное общественное самоуправление и т. д.);
- представители предпринимательского сообщества (субъекты крупного, малого и среднего предпринимательства, представители застройщиков, индивидуальные предприниматели, самозанятые и т. д.);
- представители экспертного сообщества (эксперты в сфере градостроительства, архитек-

[1] Соучастие — это процесс принятия решения, а не способ его легализации. Интервью с Надеждой Снигирёвой. URL: https://ion.ranepa.ru/news/souchastie-eto-protsess-prinyatiya-resheniya-a-ne-sposob-ego-legalizatsii-intervyu-s-nadezhdoy-snigi/.

туры, урбанистики, экономики города, истории, культуры, археологии, дендрологии, экологии, обслуживающие организации, строители и иные эксперты) с целью повышения эффективности проектных решений путем получения от жителей населенного пункта полной и актуальной информации о территории, на которой планируется реализация проекта благоустройства;

- представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, члены муниципальных общественных комиссий по благоустройству, представители региональных центров компетенций по вопросам формирования комфортной городской среды;
- иные заинтересованные лица.

Работа с жителями, местным сообществом, выявление реальных и потенциальных участников — отдельная сложная, но интересная и решаемая задача. Есть целый спектр разных публикаций, где описываются технологии взаимодействия с жителями; появились даже образовательные программы и тренинги, предназначенные для подготовки модераторов, которые могут организовать стратегические сессии и обсуждение тех или иных вопросов жителями. Обратная сторона непрофессионализма, который может быть на разных этапах как со стороны органов власти, так и переговорщиков — манипулирование людьми, фабрикация результатов.

Внимание, риски!

«Очевидно, что вовлечение местных жителей в роли экспертов (а в дальнейшем и разработчиков и реализаторов) в процесс разработки программы требует чего-то большего, чем прямое обращение. Как показывает опыт, на прямой никак не подготовленный призыв к сотрудничеству откликаются преимущественно всевозможные чудаки и иные странные личности, работа с которыми утомительна и непродуктивна. Нам необходимо, чтобы в контакт с разра-

ботчиками программы захотели войти те люди, кто действительно может внести существенный вклад в рассмотрение проблем города»[1].

Организаторами соучаствующего проектирования часто выступают органы местного самоуправления, поскольку именно они занимаются вопросами управления и развития территорией муниципалитета. Именно им предстоит принимать решения, связанные с реализацией предложенных наработок, оформлять их соответствующими муниципальными правовыми актами.

Если использование широкого набора инструментов соучаствующего проектирования осуществляется на регулярной основе, то это требует определенных компетенций со стороны местных администраций и их сотрудников.

Это интересно

Эксперты выделяют следующие организационные модели внедрения соучастия на муниципальном уровне, которые уже применяются в различных регионах России[2]:

- создание нового отдела в структуре муниципалитета;
- создание отдельной должности в структуре муниципалитета;
- вовлечение силами имеющихся сотрудников;
- советник мэра на общественных началах;
- партнерство с существующей НКО или экспертным сообществом;
- партнерство с образовательными учреждениями;

[1] Городская среда. Технология развития: Настольная книга / под ред. В. Л. Глазычева. М.: Издательство «Ладья», 1995.

[2] Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы: учебное пособие / Е. В. Зеленцова, Р. О. Рудой, Д. П. Соснин [и др.]; ред.—сост. Р. О. Рудой; под общ. ред. Н. В. Гладких. М.: Проектная группа 8, 2023. 114 с.

- создание новой НКО на муниципальном уровне для организации вовлечения;
- партнерство с региональным центром компетенций;
- партнерство с профильным региональным министерством;
- партнерство с активными жителями;
- партнерство с градообразующим предприятием;
- создание фонда;
- привлечение внешних экспертов.

Вместе с тем, разговор с жителями, как правило, поручают профессионалам (это могут быть как отдельные эксперты, так и организации, их объединяющие).

Пример

По мнению урбаниста и архитектора Надежды Снигиревой, уже сформировался определенный круг организаций, занимающихся соучаствующим проектированием на профессиональной основе. В Татарстане — фонд «Институт развития городов Республики Татарстан», в Башкирии — АНО «Институт развития городов и сел Башкортостана», в Нижнем Новгороде — «Институт развития городской среды Нижегородской области». В Вологде — «Лаборатория городской среды». Эти институты развития берут на себя роль модераторов, медиаторов. У муниципалитетов такие функции редко получаются, потому что не хватает необходимых ресурсов и компетенций[1].

Соучаствующее проектирование представляет собой набор разных инструментов, форматов и практик, которые могут быть использованы с учетом фактиче-

[1] Соучастие — это процесс принятия решения, а не способ его легализации. Интервью с Надеждой Снигирёвой // По материалам сайта https://ion.ranepa.ru/news/souchastie-eto-protsess-prinyatiya-resheniya-a-ne-sposob-ego-legalizatsii-intervyu-s-nadezhdoy-snigi/ .

ской ситуации. Например, участники экологических акций регулярно жалуются на недостаток информации о планируемых изменениях.

Ознакомьтесь с документом

В приказ Минстроя России от 30 декабря 2020 г. № 913/пр (ред. от 02.09.2022)«Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды» выделены следующие форматы вовлечения в зависимости от целей и степени участия граждан, их объединений и иных лиц в решении вопросов развития городской среды:

- информирование, представляющее собой предоставление гражданам, их объединениям и иным лицам сведений о планируемой инициативе развития городской среды, последствиях ее реализации, ключевых технико-экономических и иных показателях проекта, возможностях граждан, их объединений и иных лиц принять участие в подготовке и/или инициировании, утверждении и реализации проекта развития территории. Не рекомендуется рассматривать информирование в качестве уровня вовлечения при разработке и реализации новых проектов развития территорий;
- консультирование, представляющее собой получение рекомендаций, выяснение мнений, пожеланий, позиций граждан, их объединений и иных лиц по существующим решениям и альтернативным предложениям в рамках реализации проекта развития территории, рекомендуется использовать при решении любых вопросов развития городской среды;
- соучастие, представляющее собой проведение с гражданами, их объединениями и иными лицами совместной работы над разработкой и реализацией концепции и/или проекта развития территории в целях получения концепции и/или проекта развития территории, одобренной всеми участниками вовлечения;
- партнерство, представляющее собой проведение с гражданами, их объединениями и ины-

ми лицами совместной работы над разработкой и реализацией проекта развития территории, при которой им передается часть функций или полномочий разработчика или инициатора проекта;

- инициативное проектирование, представляющее собой поддержку инициатив граждан, их объединений и иных лиц по внесению в местную администрацию предложений об определении и (или) выборе проекта, направленного на развитие территории населенного пункта, в том числе по внесению инициативного проекта.

Соучаствующее проектирование является одной из социальных технологий взаимодействия жителей и власти. С этой точки зрения единого комплексного и цельного правового регулирования нет, но есть методические рекомендации, подготовленные и апробированные экспертным сообществом и утвержденные решением Минстроя России. Кроме того, у Минстроя России накоплен богатый опыт оценки конкурсных заявок (одним из критериев оценки являются практики, связанные с использование инструментария соучаствующего проектирования). В контексте более полного правового регулирования на федеральном уровне представляет определенный интерес исследование смежных практик, которые при необходимости также используются, в том числе в контексте оформления результатов, полученных при использовании технологий соучаствующего проектирования.

Также следует обратить внимание на то, что в вышеперечисленных форматах вовлечения есть такие знакомые органам местного самоуправления формы взаимодействия с жителями как информирование. Но есть и иные инструменты, для реализации которых от сотрудников органов местного самоуправления требуется не только желание и готовность, но и наличие определенных компетенций. В этой связи полезно провести определенный сравнительный анализ иных привычных органам местного самоуправления форм взаимодействия с жителями.

Публичные слушания и общественные обсуждения

Данный формат является привычным для органов местного самоуправления. Об обязательности проведения публичных слушаний при решении ряда вопросов говорится в ст. 5.1 Градостроительного кодекса РФ и ст. 47 Федерального закона № 33-ФЗ.

Ознакомьтесь с документом

> Как указал Конституционный суд РФ в Определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, публичные слушания являются процедурой выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер; публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям; конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта (цит. по постановлению Конституционного суда РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П).

Анализ практики организации и проведения публичных слушаний показывает минимум две существенные особенности, влияющие на негативное восприятие жителями этой формы взаимодействия:

- в случае, если органы местного самоуправления проводят публичные слушания «для галочки», допускают вольные или невольные манипулирования на разных этапах, жителям весьма сложно

защитить свои права «быть услышанными», используя право на судебную защиту[1];

- при проведении публичных слушаний представители органов власти выходят к людям с уже готовым решением, которое и обсуждается. Причем мнение жителей могут услышать, а могут и проигнорировать. Учет предложений граждан осуществляется непрозрачным и непонятным для них образом, что снижает их интерес по участию в публичных слушаниях.

Публичные слушания все чаще воспринимаются жителями как формальная практика, связанная с манипулированием мнением жителей. Это выхолащивает и сам механизм общественного обсуждения значимых проектов.

Это интересно

Определенный интерес представляет описание особенностей соучаствующего проектирования и сравнение его инструментов с традиционными и более привычными органам местного самоуправления, такими как опросы или публичные слушания. Нижеприводимое описание сделано урбанистом-архитектором, имеющим собственный опыт использования как соучаствующего проектирования, так и более привычных органам местного самоуправления форм взаимодействия с жителями.

«Люди и их отношение к городу быстро меняются. А чиновникам и проектировщикам зачастую не хватает умения и готовности думать о городе по-новому. Как раз это и провоцирует конфликты.

[1] Более подробно об этом см.: Шугрина Е. С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30–34; Шугрина Е. С. Публичные слушания и общественные обсуждения в материалах правоприменения //Местное право. 2019. № 4. С. 53–66.

Если коротко, в исследованиях мы исходим из тезиса: то, что люди говорят, думают и делают — это три разные вещи. Причем в реальной жизни важны все три. Когда мы планируем изменить среду, проще всего провести опрос или интервью, когда люди что-то нам говорят. Но, как правило, у жителей недостаточно времени, чтобы вдуматься в вопросы. Они спешат домой или на работу, поэтому в ответах обычно воспроизводят то, что где-то прочитали.

Им говорят: «Благоустройство», — они отвечают: «А, да, детские площадки».

Вот почему мы приходим на место и наблюдаем, что люди делают. Нередко выясняется, что выбранный участок — это, например, транзитная зона или территория для выгула собак. Поставить там детскую площадку — спровоцировать конфликт.

На третьем этапе проходят встречи, когда жители могут сосредоточиться, подумать и обсудить с другими свои мысли. Причем люди способны менять свою точку зрения. Это практически всегда происходит на сессиях соучаствующего проектирования.

Преимущества такого метода в глубине погружения. Никакой опрос не заменит совместного обсуждения. Дать возможность горожанам реально участвовать в принятии решений (а не выбрать вариант из предложенных) — проявление уважения к ним со стороны власти.

Кроме того, обсуждения на предварительных этапах — действенный способ снимать конфликты и не допускать их. А это существенно проще и дешевле, чем позднее «тушить» их.

Разногласия неизбежны, ведь город — место с ограниченной территорией и многочисленными интересами. Но почти всегда можно снизить градус дискуссии и найти прагматичный компромисс через демонстрацию разных точек зрения.

Чиновники, когда им говорят о диалоге с горожанами, представляют общественные слушания. То есть ситуацию, когда они выходят сообщить людям о своем уже, как правило, принятом решении, а в них летят условно «гнилые помидоры». Дискус-

сия, которая профессионально модерируется, выглядит не так. Это диалог в группах по 5–10 человек, у которых задача прийти к решению. Модератор их четко ориентирует: есть 40 минут и конкретная задача; время на бессмысленную критику не тратим. И точки соприкосновения находятся почти всегда. За счет зонирования территории, например. За счет масштаба. Люди говорят: «Ок, мы живем в центре, а вы хотите сцену, но пусть это будет камерная сцена на 20 человек, а не на 120»[1].

Инициативное бюджетирование

Инициативное бюджетирование также является одной из социальной практик, основанной на принципах соучастия. В обоих случаях речь идет о разных форматах взаимодействия с гражданами, формировании местного сообщества. Другим объединяющим фактором является то, что и соучаствующее проектирование и инициативное бюджетирование основано на принципах проектной работы.

Это интересно

Центр инициативного бюджетирование НИФИ Минфина России на большой эмпирической базе обосновывает, что инициативное бюджетирование обрело черты социальной технологии, востребованной местным самоуправлением для вовлечения граждан и сообществ разного типа в совершенствование общественной инфраструктуры и территориальное развитие. В настоящее время инициативное бюджетирование можно в полной мере рассматривать как «общественное явление»[2].

[1] «Возможность реально участвовать в принятии решений — проявление уважения к горожанам...». URL: https://nsp.ru/31306-vozmoznost-realno-ucastvovat-v-prinyatii-resenii-proyavlenie-uvazeniya-k-gorozanam.

[2] 72 вопроса об инициативном бюджетировании / НИФИ Минфина России; под общ. ред. В. В. Вагина. Киров: Изд-во “О-Краткое”, 2023.— 232 с.

Более 10 лет назад представители НИФИ Минфина России сформулировали следующие черты инициативного бюджетирования: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей власти, серийный процесс реализации, публичное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности, софинансирование, участие граждан в реализации проектов, встроенность практики в бюджетный процесс[1].

Даже поверхностное ознакомление с данными чертами позволяет выявить много похожего. Однако у инициативного бюджетирования есть своя предметная сфера — бюджетный процесс. Это практики соучастия жителей в бюджетном процессе.

Ознакомьтесь с документом

В проекте Стратегии развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на 2023–2030 гг., подготовленной Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России в 2022 г., говорится, что под инициативным бюджетированием понимается совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс. Следовательно, развивается государственное регулирование участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и в последующем контроле за реализацией отобранных проектов. В российском правовом поле закрепились понятия «инициативного проекта» и «инициативных платежей».

У разных практик участия граждан в бюджетных решениях можно выявить следующие общие черты:

- непосредственное участие граждан в выдвижении проектов и обсуждении проектов;
- конкурсный принцип отбора выдвинутых проектов;

[1] Вагин В.В. Инициативное бюджетирование и смежные практики / В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.

- участие граждан в реализации проектов (в том числе посредством софинансирования, инициативных платежей);
- прозрачность и доступность процедур участия, выбора;
- возможность общественного контроля над реализацией проектов граждан.

Таким образом, формируется прозрачная процедурная составляющая механизма реализации проекта инициативного бюджетирования. Побудительным мотивом для участия граждан в реализации проектов инициативного бюджетирования является сопричастность всем этапам, начиная от этапа формирования идеи проекта до контроля над реализацией выбранного проекта.

В вышеприведенном фрагменте проекта стратегии развития инициативного бюджетирования приведены пять ключевых принципов, связанных с соучастием жителей, их сопричастностью на разных этапах инициации проекта, его реализации и последующем общественном контроле. В этом смысле данная технология является более цельной.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) и сельские старосты

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) и сельские старосты также связаны с самоорганизацией граждан и их участием в решении вопросов местного значения, в том числе по развитию территории. Органы ТОС нередко инициируют и реализуют хоть и маленькие, но важные для данной территории собственные проекты. Важной особенностью ТОС и сельских старост является то, что они зачастую являются стороной, обладающей правом инициировать ту или иную активность. В этом смысле инициативное бюджетирование и соучаствующее проектирование может стать значим инструментом развития ТОС, привлечением бюджетного финансирования в проекты развития территории.

Внимание, риски!

В условиях конфликта органы территориального общественного самоуправления могут вольно или невольно оказаться как на стороне органов местного самоуправления, так и жителей.

В завершение можно напомнить известную истину: конфликт гораздо проще предотвратить, чем разрешить. Разные практики соучаствующего проектирования и смежные практики направлены на достижение именно этой цели.

Обратите внимание!

«Соучастие — один из инструментов для предупреждения конфликтов, полезный на ранних стадиях. Соучастие помогает начать слышать друг друга. Надо сказать, что этим навыком часто не владеют ни администрация, ни активисты. Если вы вовлечетесь в уже горящий, полыхающий конфликт, то сложно будет людей за стол посадить. Вначале это будет процесс переговоров, процесс выработки языка, на котором они будут разговаривать, и потом, может, начнется соучастие. Вот для этого перехода, мне кажется, нужна какая-то независимая институция, которая будет способна понять механику конфликта, купировать его, провести медиацию с каждым участником»[1].

Очевидно, что от использования соучаствующего проектирования и иных социальных практик конфликты не исчезнут, но их можно системно минимизировать, если:

- вовлекать жителей на ранних этапах;
- сделать процесс максимально прозрачным и информировать горожан, это будет способство-

[1] Соучастие — это процесс принятия решения, а не способ его легализации. Интервью с Надеждой Снигирёвой. URL: https://ion.ranepa.ru/news/souchastie-eto-protsess-prinyatiya-resheniya-a-ne-sposob-ego-legalizatsii-intervyu-s-nadezhdoy-snigi/.

вать поддержанию взаимодействия с жителями и повышению доверия к власти;

- тестировать решения до реализации[1].

Это интересно

Можно порекомендовать несколько российских книг, в которых специалисты описывают особенности применения технологий соучаствующего проектирования:

1. Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы: учебное пособие / Е. В. Зеленцова, Р. О. Рудой, Д. П. Соснин [и др.]; ред.-сост. Р. О. Рудой; под общ. ред. Н. В. Гладких. — М.: Проектная группа 8, 2023. — 114 с.

2. Применение медиативных технологий и процедуры медиации для профилактики и оперативного урегулирования конфликтов в сфере градостроительной деятельности. Методические рекомендации. Подготовлены Общественной палатой РФ. — М., 2020. — 48 с.

3. Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Подготовлен Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. — М., 2020. — 118 с.

4. Атлас успешных практик соучастия и вовлечения жителей в развитие городской среды. Подготовлен Центром городских компетенций АСИ. — М., 2019. — 60 с.

Практические выводы

1. Конфликты легче предотвратить, чем впоследствии разрешить, в связи с чем необходимо внедрять в работу юридические средства их предупреждения в виде мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

[1] Кобзев А. Городские конфликты: мировой опыт и российские кейсы. URL: https://locusmagazine.ru/online/texts/tpost/az8m-5onby1-gorodskie-konflikti-mirovoi-opit-i-rossi.

2. Наиболее распространенными являются такие способы разрешения конфликтов, которые основаны на государственном принуждении и применении мер ответственности.
3. Для разрешения конфликтов можно использовать различного рода согласительные процедуры и создавать согласительные комиссии.
4. Соучаствующее проектирование и иные социальные практики позволяют системно минимизировать конфликты.
5. Соучаствующее проектирование является одной из социальных технологий взаимодействия жителей и власти. Важно использование как инструментов взаимодействия с жителями (нередко это приводит к формированию местных сообществ, усилению ответственного отношения к развитию территории), так и проектных технологий работы.

Глава 3. Способы разрешения конфликтов на примере конкретных дел

В главе будут рассмотрены следующие вопросы:

- Какой способ разрешения конфликтов, связанных с бюджетным финансированием, является оптимальным?
- Всегда ли суд может разрешить конфликт?
- Как изменение законодательства может привести к разрешению длительного конфликта?

В данной главе мы рассмотрим примеры конфликтов в единой системе публичной власти, которые возникали между различными уровнями власти, и на каждом конкретном примере выявим причину конфликта, состав его участников и какими способами данный конфликт был разрешен.

3.1. Юридические способы разрешения конфликтов на примере конкретных дел

Дело № 1. Предоставление жилья инвалидам, вставшим на учет после 1 января 2005 г.

Стороны конфликта. В данном конституционном конфликте оказались задействованы сразу три уровня публичной власти: Российская Федерация,

субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Причина конфликта. Причиной данного конституционного конфликта явился пробел в Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части порядка реализации и финансирования данного полномочия.

Например, начиная с апреля 2016 г. администрация города Омска предъявила Омской области в лице Министерства финансов Омской области 94 исковых требования о взыскании убытков. Арбитражными судами требования были удовлетворены на общую сумму около 276 303 260 руб.,[1] количество данных требований растет. Аналогичные споры возникают и в других муниципальных образованиях (г. Владивосток, г. Новосибирск)[2].

Содержание конфликта. Конфликт заключался в определении публично-правового образования (федерация, регион или муниципальное образование), на которое возложена обязанность предоставлять жилые помещения по социальному найму инвалидам, вставшим на учет после 1 января 2005 г. При этом инвалиды, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет до 1 января 2005 г., обеспечиваются жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с положениями ст. 28.2 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Данное полномочие является федеральным, но переданным для реализации на региональный уровень вместе со средствами на их реализацию в виде субвенций.

В практике судов общей юрисдикции обязанность по предоставлению жилья инвалидам, вставшим

[1] По материалам картотеки арбитражных дел. URL: http://kad.arbitr.ru/.

[2] См. решение Арбитражного суда Новосибирской области от 28 марта 2024 г. по делу № А45–3095/2024 // СПС «Гарант»; решение Арбитражного суда Новосибирской области от 22 апреля 2024 г. по делу № А45–8349/2024 // СПС «Гарант».

на учет в качестве нуждающихся после 1 января 2005 г., возлагалась на органы местного самоуправления, которые впоследствии в арбитражных судах предъявляли требования уже к Российской Федерации о компенсации соответствующих убытков за предоставленные объекты муниципального жилого фонда.

Первоначально Верховный суд РФ подтвердил правильность взыскания данных убытков с Федерации как субъекта, уклонившегося от реализации возложенной на него конституционной обязанности, но когда подобные иски от муниципальных образований к Федерации приобрели массовый характер, Верховный суд РФ изменил свою позицию по делу и признал надлежащим исполнителем данной обязанности субъекты Российской Федерации.

Конкурирующие конституционные ценности, вызвавшие конфликт: социальное и правовое государство, самостоятельность местного самоуправления, разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами.

Способ разрешения конфликта. Поскольку конфликт был связан, в том числе, с вопросом расходования бюджетных средств в условиях пробела в законодательстве, такой вопрос эффективно, хотя и не очень своевременно, может решить суд таким образом, чтобы впоследствии у органов финансового контроля не было вопросов в части целевого расходования средств бюджета. В связи с этим определенная точка в разрешении таких конфликтов была поставлена Верховным судом РФ. Вместе с тем, для компенсации своих расходов муниципалитеты до сих пор вынуждены обращаться в арбитражные суды, чтобы получить судебное решение, поскольку федеральное и региональное законодательство в указанной части осталось без изменений.

Ознакомьтесь с документом

Обзор судебной практики Верховного суда РФ № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного суда РФ 13 апреля 2016 г.)

«12. Обеспечение жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 1 января 2005 г., подлежит финансированию за счет субъектов Российской Федерации».

Во исполнение решения районного суда общей юрисдикции администрация муниципального образования предоставила гражданину, имеющему ребенка-инвалида, во внеочередном порядке благоустроенное жилое помещение по договору социального найма.

Ссылаясь на то, что данная квартира выбыла из собственности муниципального образования, что повлекло причинение имущественных убытков в размере рыночной стоимости имущества, администрация муниципального образования обратилась в суд с иском о взыскании с Российской Федерации убытков, понесенных в связи с исполнением судебного акта.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлениями суда апелляционной инстанции и арбитражного суда округа, заявленные требования удовлетворены.

Удовлетворяя иск, суды исходили из того, что действующее законодательство не содержит порядка финансирования полномочий, направленных на обеспечение жилыми помещениями инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет после 1 января 2005 г. Однако указанное обстоятельство не может служить основанием для отказа в выполнении государством взятых на себя публично-правовых обязательств.

Учитывая, что право граждан на получение бесплатного жилья установлено федеральным законом, судами сделан вывод о том, что расходные обязательства по предоставлению жилых помещений нуждающимся возникают именно у Российской Федерации. Понесенные администрацией убытки подлежат компенсации за счет средств федерального бюджета.

Судебная коллегия Верховного суда Российской Федерации отменила указанные судебные акты и отказала администрации муниципального образования в удовлетворении иска по следующим основаниям.

В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы социальной поддержки населения отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу подп. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (действовавшего в период рассмотрения спора) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов, в том числе социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов.

Осуществление указанных полномочий может дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе и в соответствии с федеральными целевыми программами, но исключительно в порядке и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно преамбуле Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусмотренные им меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Рос-

сийской Федерации» предусмотрено, что инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 г., обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14, 50) (далее — Закон № 131-ФЗ), а также положениями Жилищного кодекса Российской Федерации (ст. 14, 19) (далее — ЖК РФ) предусмотрено осуществление органами местного самоуправления полномочий по учету граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, предоставление таким гражданам в установленном порядке жилых помещений по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда.

При этом в целях реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения федеральный законодатель предусмотрел, в частности, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

В силу ч. 3 ст. 52 ЖК РФ принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления.

Гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, жилые помещения по договорам социального найма предоставляются на основании решений органов местного самоуправления (ч. 3 ст. 57 ЖК РФ).

Следовательно, обеспечение жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 1 января 2005 г., подлежит финансированию за счет субъектов Российской Федерации.

Отнесение судами этих расходов к расходным обязательствам Российской Федерации прямо противоречит ст. 84 БК РФ.

Довод судов о невыделении администрации финансирования из федерального бюджета является несостоятельным, поскольку администрация не является непосредственным получателем средств из федерального бюджета.

От субъекта Российской Федерации не поступало претензий относительно недостаточности субвенций из федерального бюджета.

Администрация не обращалась к субъекту Российской Федерации за получением дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования.

Определение СК по экономическим спорам Верховного суда РФ от 11 декабря 2015 г. № 309-ЭС15–9501 по делу № А60–35660/2014.

Дело № 2. Компенсация гражданам убытков в связи со сносом жилья, возведенного в границах минимальных расстояний до магистральных газопроводов

Стороны конфликта. Сторонами данного конфликта являлись: граждане, органы местного самоуправления и органы государственной власти.

Причины конфликта. Магистральный газопровод — единый технологически неделимый, централизованно управляемый имущественный производственный комплекс, состоящий из взаимосвязанных объектов, являющихся его неотъемлемой технологической частью, предназначенных для транспортировки природного газа, и имеющий рабочее

давление газа от 1,2 МПа и выше (п. 2 Правил технологического присоединения к магистральным газопроводам, утвержденных постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2021 г. № 1898). Данные объекты относятся ко II классу опасных производственных объектов (из четырех классов, установленных Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»), и тем самым представляют собой высокую опасность для человека.

Вместе с тем до 2018 г. отсутствовал механизм обнародования информации о таких объектах и местах их расположения. На практике это приводило к тому, что газовые компании могли как передавать, так и не передавать данные о местоположении магистральных газопроводов, а органы публичной власти, в свою очередь, не обеспечивали их централизованного хранения.

При этом зона минимальных расстояний газопроводов[1] является значительной и устанавливается от 100 до 350 метров от оси газопровода в зависимости от его диаметра[2]. Зона минимальных расстояний необходима для обеспечения безопасности населения, то есть для защиты от воздействия особо опасного объекта на население в случае возникновения аварии.

Содержание конфликта. На практике складывалась ситуация, когда органы местного самоуправления выдавали разрешения на строительство или ввод объектов в эксплуатацию, утверждали и согласовывали градостроительные документы без учета информации о прохождении по территории магистральных газопроводов. В итоге это приводило к тому, что граждане возводили свои дома и дачи в опасной зоне и впоследствии получали иски о необходимости

[1] Это расстояние от оси подземных магистральных газопроводов до населенных пунктов, отдельных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, зданий и сооружений.

[2] СП 36.13330.2012 «Свод правил. Магистральные трубопроводы» // СПС «Гарант».

сноса таких самовольных построек. Это приводило к конфликту, в котором его стороны разрешали два взаимосвязанных вопроса: кто виноват и за чей счет будет происходить компенсация гражданам понесенных убытков?

Обратите внимание!

Когда вопрос касается расходования средств бюджета, то необходимым способом разрешения конфликта является обращение в суд и получение судебного решения. Поскольку при его отсутствии высок риск признания произведенных расходов бюджета нецелевыми и привлечения должностных лиц к юридической ответственности.

Граждане по всей стране обращались в суды, те исследовали вопрос: кто, кому и когда передавал проектную документацию на газопровод, кто не знал и кто должен был знать о строительстве жилых объектов в опасной зоне и так далее и так далее. Причем данная ситуация затрагивала постройки, возведенные еще в советский период российской истории.

Пример

Гражданин С. Г. Рязанов обратился в Кировский районный суд города Екатеринбурга с иском к ПАО «Газпром», ООО «Газпром трансгаз Екатеринбург» и городскому округу Верхняя Пышма в лице администрации этого муниципального образования о взыскании убытков, связанных с необходимостью сноса самовольных построек, возведенных им в 1984 г. на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта — магистрального газопровода. Решением названного суда от 29 августа 2017 г., с которым согласились суды вышестоящих инстанций, в пользу истца с администрации городского округа Верхняя Пышма взыскано 3 615 749 руб. 95 коп.

Суды исходили из того, что местные органы власти должны были своевременно довести до сведения граждан информацию о наличии ограничений в использовании земельных участков, находящихся в охранной зоне.

С. Г. Рязанов не был должным образом информирован о таких ограничениях, хотя государственная приемка газопровода произведена в 1972 г., за несколько лет до предоставления (1978 г.) ему участка для ведения садоводства. На основании этого суды посчитали, что именно администрация городского округа Верхняя Пышма, как правопреемник Верхнепышминского городского Совета народных депутатов, несет ответственность за причинение убытков, обусловленных сносом строений, возведенных С. Г. Рязановым в охранной зоне, добросовестность, разумность, и осмотрительность действий которого не отрицалась судами, исходившими из того, что строительство не требовало предварительного согласования, и гражданин не был заранее предупрежден органами публичной власти о невозможности возведения построек, а следовательно, не знал и не должен был знать о невозможности возведения жилого дома в непосредственной близости от газопровода на предоставленном ему участке; право собственности на возведенный жилой дом было зарегистрировано в установленном законом порядке, а претензии к гражданину со стороны организации, эксплуатирующей газопровод, были предъявлены значительно позже возведения данного дома[1].

Способ разрешения конфликта. В разрешение конфликта вмешался федеральный законодатель и в 2018 г. внес необходимые изменения в Земельный кодекс РФ, в том числе определив порядок компен-

[1] Постановление Конституционного суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности ст. ст. 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 4 ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ч. 10 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма» // СПС «Гарант».

сации гражданам убытков, связанных со сносом самовольных построек, не по их вине оказавшихся в охранных зонах[1].

Инициатором данных изменений выступило Правительство Российской Федерации, которое указало в своей пояснительной записке к законопроекту, что именно в связи с отсутствием публичного доступа к сведениям о зонах с особыми условиями использования территории, их границам значительное количество объектов недвижимости было создано в границах таких зон, и законопроект предусматривает урегулирование данного вопроса. Так, законопроектом определяются порядок и случаи сноса (приведения в соответствие с установленными ограничениями использования земельных участков) или сохранения зданий, строений, сооружений, не являющихся самовольными постройками и построенных в границах зон с особыми условиями использования территории, которые и границы которых установлены до 1 января 2018 г. и ограничения использования земельных участков в которых установлены в целях охраны жизни граждан, определяя органы и организации, которые возмещают убытки, причиненные гражданам и юридическим лицам в случае сноса таких зданий, сооружений[2].

Таким образом, в масштабах страны данный конфликт был решен таким юридическим способом, как реализация права законодательной инициативы и совершенствование федерального законодательства. С 2018 г. сведения о границах охранных зон и минимальных расстояниях указываются в проектной документации магистрального газопровода, а также

[1] Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (часть II) ст. 5135.

[2] Законопроект № 302180–7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/302180–7 (дата обращения: 16.10.2025).

отображаются в документации по планировке территории и подлежат включению в федеральную государственную информационную систему территориального планирования и отображаются на публичных кадастровых картах.

Дело № 3. Оценка деятельности главы муниципального образования

Стороны конфликта. Сторонами данного конфликта выступают глава муниципального образования и представительный орган муниципального образования.

Причина конфликта. Порождает данный конфликт правовая неопределенность в вопросе о критериях такой оценки, преодолеть которую не позволило рассмотрение соответствующего вопроса в Конституционном суде РФ. На практике имеют место случаи, когда сам факт непредставления главой муниципального образования отчета является основанием для выставления ему представительным органом неудовлетворительной оценки[1].

Содержание конфликта. Институт оценки представительным органом муниципального образования деятельности главы муниципального образования давно известен российскому законодательству и представляет собой реализацию принципа народного суверенитета на местном уровне. Глава муниципального образования отчитывается перед представителями местного сообщества в лице депутатов о результатах своей деятельности и получает от них мандат доверия для дальнейшего осуществления своих полномочий.

В соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 21 Федерального закона № 33-ФЗ одним из оснований для удаления главы муниципального образования в отставку является

[1] Апелляционное определение СК по административным делам Верховного суда Республики Дагестан от 11 февраля 2025 г. по делу N33а-1604/2025 // СПС «Гарант».

неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд. Из анализа приведенных правовых норм следует, что отчет главы муниципального образования носит регулярный, плановый характер — один раз в каждом календарном году, представляет информацию о деятельности лица в данной должности за истекшие 12 месяцев работы[1].

Юридический конфликт может возникнуть при оценке результатов деятельности главы.

Способ разрешения конфликта. Обращение за судебной защитой не является эффективным способом разрешения конфликтов такого рода.

В частности, Конституционный суд РФ указал, что проверка законности и обоснованности правоприменительных решений по вопросу оценки деятельности главы муниципального образования по результатам его отчета не входит в компетенцию суда[2].

Ознакомьтесь с документом

Определение Конституционного суда РФ от 25 января 2012 г. № 114-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кондратенко Анатолия Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями п. 10 ч. 10 и ч. 11.1 ст. 35, п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Оспариваемые заявителем положения в их взаимосвязи определяют полномочия представительного органа муниципального образования в сфере контроля за деятельностью иных органов местного самоуправления и сами по себе не затрагива-

[1] Определение Верховного суда РФ от 13.03.2013 № 9-КГ13–1 // СПС «Консультант Плюс».

[2] Определение Конституционного суда РФ от 16.07.2013 № 1241-О // СПС «Консультант Плюс».

ют конституционные права заявителя. Оценочный характер выносимого представительным органом решения предполагает при его принятии использование демократических процедур и учет различных факторов и мнений, тем самым оценка деятельности органов местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий представительного органа может быть различной и связана с дискрецией этого органа.

Глава муниципального образования как лицо, обладающее особым публично-правовым статусом, добровольно приобретая этот статус, принимает на себя не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и обязанность отчитываться перед населением и представительным органом муниципального образования о результатах своей деятельности, а также признает возможность наступления ответственности вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной.

Тем самым, оспариваемые положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Формально ставя вопрос о соответствии Конституции РФ оспариваемых положений Федерального закона, А. И. Кондратенко фактически выражает несогласие с оценкой его деятельности, данной представительным органом муниципального образования. Однако решение этого вопроса не относится к компетенции Конституционного суда РФ.

Впоследствии в судах общей юрисдикции сложилась судебная практика невмешательства судов в деятельность представительного органа по вопросу оценки деятельности главы муниципального образования. Судебная проверка удаления главы в отставку по такому основанию сведена, фактически, только к проверке процедуры: уведомление, предостав-

ление возможности дать пояснения, сроки, результаты голосования и т.д[1].

С учетом вышеизложенного, мотивы и критерии, по которым деятельность главы муниципального образования признается представительным органом неудовлетворительной, не могут быть предметом проверки, поскольку относятся к исключительной компетенции и усмотрению представительного органа. Очевидно, что наличие такого конфликта затрагивает в том числе интересы местного сообщества, поскольку лишают его законно избранного главы муниципального образования.

Это тот вид конфликта, который легче предотвратить, нежели разрешить, когда он уже возник.

Эффективными способами предупреждения конфликта могут быть следующие:

- заранее установить критерии определения эффективности деятельности главы муниципального образования. В отдельных муниципалитетах принимаются такие муниципальные нормативные правовые акты: например, решение Земского собрания Гайнского муниципального района «Об утверждении Положения о порядке заслушивания Земским собранием Гайнского муниципального района ежегодного отчета главы Гайнского муниципального района», в котором утверждены критерии оценки деятельности главы Гайнского муниципального района и деятельности администрации Гайнского муниципального района[2]. При этом данные критерии

[1] Апелляционное определение суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 08.07.2015 // СПС «Консультант Плюс»; Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 25.03.2015 по делу № 33–258 // СПС «Консультант Плюс»; Апелляционное определение Курского областного суда от 31 июля 2012 года по делу № 33–1764/2012 // СПС «Консультант Плюс».

[2] URL: https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html#id=-424BEC36–3233–4D25-A3B2-BA2C5F173035&shard=Текущие%20редакции&from=p&r=%7B%22filter%22:null,%22groups%22:[%22Текущие%20редакции%22],%22dateFrom%22:null,%22dateTo%22:null,%22sor-

можно увязать с федеральными стандартами оценки деятельности органов местного самоуправления, утвержденных Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов»[1];

- ввести практику промежуточных отчетов главы или заранее (до подготовки итогового отчета) запрашивать у депутатов вопросы и учитывать их при подготовке отчета главы муниципального образования;
- направлять итоговый отчет депутатам в разумный срок, позволяющий ознакомиться с ним;

В целях предупреждения данного конфликта рекомендуем воздержаться от следующих практик:

- направление отчета за день до или непосредственно в день заседания представительного органа;
- поручать выступление с докладом по отчету главы иным лицам, например, первому заместителю;

---

tOrder%22:%22desc%22,%22sortField%22:%22document_date_edition%22,%22groupField%22:null,%22joinFrom%22:null,%22joinTo%22:null,%22type%22:%22MULTIQUERY%22,%22multiqueryRequest%22:%7B%22queryRequests%22:[%7B%22type%22:%22Q%22,%22request%22:%22%7B%5C%22mode%5C%22:%5C%22EXTENDED%5C%22,%5C%22typeRequests%5C%22:[%7B%5C%22fieldRequests%5C%22:[%7B%5C%22name%5C%22:%5C%22document_name%5C%22,%5C%22operator%5C%22:%5C%22EX-%5C%22,%5C%22query%5C%22:%5C%22о%20критериях%20оценки%20деятельности%20главы%5C%22%7D],%5C%-22mode%5C%22:%5C%22AND%5C%22,%5C%22name%5C%22:%5C%22Правовые%20акты%5C%22,%5C%22typesMode%5C%22:%5C%22AND%5C%22%7D]%7D%22,%22operator%22:%22AND%22,%22queryRequestRole%22:%22CATEGORIES%22%7D,%7B%22type%22:%22SQ%22,%22queryId%22:%226ee45f86–306c-4f80-a023–7a342ea0984f%22,%22operator%22:%22AND%22%7D]%7D,%22simpleSearchFieldsBundle%22:%22test1%22,%22noOrpho%22:false%7D (дата обращения: 16.10.2025).

[1] Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

- направлять депутатам только письменные объяснения без устного выступления.

Таким образом, конфликты могут быть с разным составом участников, но, как минимум, один из них должен быть наделен властными полномочиями. Суды не всегда оказываются в состоянии разрешить спор по существу, что порождает аналогичные конфликты. И даже в ситуации, когда на уровне Верховного суда РФ практика разрешения определенных споров является сложившейся, муниципальные образования все-равно вынуждены обращаться в суд с тем, чтобы получить судебные решения, поскольку федеральное законодательство не было изменено или детализировано вслед за судебной практикой.

3.2. Внесудебные способы разрешения конфликтов[1]

Встречается много случаев, когда те или иные решения принимаются органами публичной власти кулуарно. Поэтому нередко жители узнают о принятых решениях, когда строительная техника уже начинает работать и суть принятого решения становится явной. Отстаивая или защищая свое представление о городе, граждане вынуждены быстро реагировать на происходящее, привлекая максимальное публичное внимание, чтобы получить оперативную реакцию органов власти. Поэтому зачастую конфликт выходит в публичное пространство в форме протестных акций, которые не всегда являются согласованными. В этом случае органы местного самоуправления реагируют не только на сам конфликт, но и на протестную и, возможно, незаконную акцию.

[1] Информация, приводимая в данном параграфе, взята из открытых источников, ссылки на которые не приводятся; в противном случае пропадет анонимность описываемых территорий.

Любопытно, что профессионализация местных сообществ, появление большего числа специалистов по развитию территории, защите прав и свобод граждан стала приводить к тому, что в последнее время участились случаи применения гражданами комплексного набора инструментов защиты общественных интересов, права на город. Растет и понимание того, что для разрешения конфликта его надо вывести на иной политический уровень. Цифровизация способствует ускорению коммуникаций между жителями, экспертами и иными сторонами конфликта.

И еще. Использование инструментов соучаствующего проектирования и выстраивание диалога с жителями требует, как правило, значительных временных затрат. Это актуализирует вопрос, связанный не столько с разрешением конфликта, сколько с его предотвращением. В противном случае органы местного самоуправления «вынуждены» прибегать к быстрым силовым инструментам подавления конфликта.

Кроме того, как уже говорилось раньше, разрешение конфликта, связанное с необходимостью пересмотра или отмены принятого решения, зачастую предполагает иное перераспределение ресурсов, выделение дополнительных средств, списание произведенных затрат. Как правило, у органов местного самоуправления собственных возможностей не так много, им надо вести дополнительные переговоры с иным уровнем публичной власти.

Обратите внимание!

О чем можно подумать для предотвращения конфликтов:

- Есть ли у вас местное сообщество или иные объединения активных жителей, заинтересованные в развитии города?
- Проживают ли на вашей территории эксперты (урбанисты, градостроители, архитекторы и др.), медийные личности?
- Какие инструменты вовлечения жителей используются на вашей территории при проекти-

рования и трансформации общественного пространства?

- Есть ли должностное лицо или подразделение, отвечающее за взаимодействие с жителями в градостроительной сфере?
- Исследуются ли интересы (потребности) жителей при инициировании проектов?
- Ведется ли у вас мониторинг (обобщение, фиксация, исследование и т. п.) городских или градостроительных конфликтов?

Дело 1. Бетонирование набережной в городе Nске

Стороны конфликта. Активные горожане, а также архитекторы, градозащитники, урбанисты, экологи и гидрогеологи, органы местного самоуправления, органы государственной власти.

Причины конфликта. Набережная реки традиционно являлась центром притяжения. В дореволюционный период именно здесь были воздвигнуты одни из самых красивых церквей с шатровыми колокольнями, купеческие особняки, административные здания.

Исторический природный ландшафт — отдельная невосполнимая ценность. Не случайно он является одной из разновидностей объектов культурного наследия. В данном случае уничтожался природный ландшафт и привлекательные виды города, являющегося историческим поселением регионального значения.

Кроме того, проект разрабатывался келейно, без участия жителей и начал реализовываться с рядом нарушений.

Содержание конфликта. Город Nск является областной столицей. Число жителей — около 300 тыс. чел. Город Nск выиграл около 300 млн руб. в рамках федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации

в … » В тендерной документации было указано, что проект разделен на две фазы: берегоукрепление и благоустройство. В действительности же первым этапом работ стало не только берегоукрепление, но и комплексная реконструкция набережной с прилегающей территорией.

Проект разрабатывала компания, которая победила на госзакупках — «Nск автодор». Компания занимается строительством дорог, поэтому берег реки запроектировали как откос автомагистрали. Проект благоустройства набережной формально обсуждался, хотя сами жители не были в курсе: проект был размещен на сайте мэрии в разделе «Документы», новостей или анонсов не было. Предложений и замечаний от жителей не поступило, что дало возможность запустить процесс подготовки к бетонированию. Для бетонирования набережной необходимо было спилить деревья в исторической части города.

По мнению жителей, вместо качественного общественного пространства планировалось создание наклонной бетонной поверхности на всей протяженности набережной. Проект полностью лишал доступа к реке, а город утратил бы туристическую привлекательность. Предполагаемое благоустройство поверх бетонного отвесного берегоукрепления в принципе невозможно.

После того, как конфликт вышел в публичное пространство, он стал обостряться.

Действия жителей города. У протеста появился свой сайт, активисты работали с журналистами, рассказывали о проблеме и о том, как эту же задачу можно решить другими инструментами с сохранением зеленых берегов. Было проведено более десятка пикетов, митингов, интерактивных и градозащитных акций, в том числе в других городах России. Была составлена и подписана резолюция Союза архитекторов России по итогам совещания по вопросу корректировки проекта благоустройства исторической набережной. Состоялось совместное заседание членов регионального Союза архитекторов России

и рабочей группы. Вопрос обсуждался на VII съезде градозащитных организаций России в Пскове. Были получены экспертные заключения, подготовлены обращения в разные федеральные и региональные органы государственной власти.

На встрече по вопросам реализации проекта «Жилье и городская среда» в Казани Президент РФ услышал про конфликт и поддержал необходимость прислушаться к мнению горожан. В адрес Президента РФ была направлена петиция, которую подписали по разным источникам 6–7 тыс. человек.

По иронии судьбы в тот момент на территории города проживала и работала урбанист-архитектор NS, которая вместе с коллегами фактически возглавила общественное движение по спасению набережной «Река объединяет». Конфликт вышел далеко за пределы города.

Действия органов власти. Началась большая кампания по манипулированию мнением людей. Чиновники и политики рассказывали про мусор в зарослях, алкоголиков и непотребный вид города именно из-за зеленой набережной. Не обошлось и без мифического «большинства» жителей, которые якобы поддерживают проект. Активных горожан стали называть «диванными критиками». Члены Общественного совета выступили за продолжение работ, прозвучало мнение, что это не тот вопрос, который вообще стоит обсуждать с жителями. Органы местного самоуправления сымитировали общественное участие и тем самым пытались «узаконить» уже принятый проект в глазах людей.

Результат разрешения конфликта. Проект укрепления и благоустройства набережной был остановлен и изменен. Вместо бетонирования было предложено иное техническое решение, позволившее сохранить природный ландшафт.

Одновременно со сторонами конфликта стали работать специалисты по соучаствующему проектированию, профессиональные переговорщики.

В результате:

- сохранен исторический ландшафт;
- жители стали активными участниками всех последующих проектов благоустройства территории;
- центр города стал местом притяжения для жителей и туристов, красивым местом для отдыха;
- один из руководителей движения NS стала общественным советником мэра города;
- был создан центр городских компетенций «Лаборатория городской среды», который занимается благоустройством и активно вовлекает людей в вопросы жизни города.

Вышеописанный конфликт стал поводом для представителей органов публичной власти иных субъектов РФ пересмотреть свои решения. Как правило, подобные решения, принятые в других регионах, ставятся на паузу, дополнительно прорабатываются, а в последующем при возможности и необходимости видоизменяются.

Дело 2. «Ленин в городе»

Стороны конфликта. Жители города, представители ряда общественных объединений, органы местного самоуправления.

Причины конфликта. Жители транслировали свое отношение к личности Ленина на отношение к памятнику. Одни считали, что «это памятник не одному человеку, а той части истории, которая была у России». Молодые горожане были с этим категорически не согласны: «Если бы не Ленин и его идеи и действия, тогда моих прадеда и бабушку не раскулачили и не сослали в неизвестность. А они, между прочим, были настоящие труженики, все своим трудом зарабатывали». Город раскололся на разные части, появились ярые сторонники и противники памятника.

Возник не только ценностно-смысловой, но и межпоколенческий конфликт.

Содержание конфликта. Город Nск является областной столицей. Число жителей — около 100 тыс. человек. Накануне юбилея В. И. Ленина администрация города Nска неожиданно для многих сообщила, что бронзовый памятник Ленину, демонтированный 20 лет назад, вновь сможет украсить улицы города. Такое заявление местные жители восприняли неоднозначно. Мнения горожан, высказанное на специальных общественных слушаниях насчет возвращения Ленина, кардинально разошлись. Категорически против были представители православного духовенства, которые заявили примерно следующее: «Вернете памятник — проклянем». Активную роль стали играть казаки, которые на всех первых обсуждениях не просто высказывали свою позицию, но и достаточно активно ее отстаивали.

Это интересно

В ряде российских городов возникали подобные ситуации, связанные с неоднозначным отношением жителей к личности человека, которому в городе собирались установить памятник. В числе некоторых примеров можно назвать памятники Колчаку в Иркутске, Сталину в Вологде и др.

Вопрос об установке памятника в Москве на Лубянской площади обсуждался на платформе «Активный гражданин». За возвращение памятника Ф. Э. Дзержинскому на Лубянскую площадь высказалось 45% москвичей, остальные 55% поддержали установку памятника Александру Невскому. Интересна статистика по возрастному признаку, где более старшее поколение (45 лет и старше) голосовали за восстановление памятника Ф. Э. Дзержинскому, в то время как молодые люди от 18 до 44 лет голосовали за установку памятника Александру Невскому. Причем в ответах респондентов в диапазоне от 18 до 34 лет разрыв между вариантами ответов составлял более 50% пунктов. Также стоит обратить внимание на самый маленький разрыв между результатами опроса, который оказался в возрастной группе 45–54. Мэр

Москвы выступил солидаризирующим фактором в этой дискуссии и принял компромиссное решение оставить площадь без изменений и не провоцировать общественные споры, которые довольно быстро перетекли в политическую плоскость[1].

Результат разрешения конфликта. В течение года было проведено около десятка общественных обсуждений, организатором которых выступила Общественная палата города.

Первая задача, которая решалась,— снижение эмоционального накала дискуссии, чтобы стороны могли слышать друг друга. В результате разговоров и обсуждений было предложено выделить отдельную территорию и сделать что-то типа музея под открытым небом и установить туда все неоднозначно воспринимаемые памятниками разным историческим деятелям.

Дело № 3. Строительство мусорного полигона в Sh Nской области

Стороны конфликта. Жители, общественные объединения, депутатский корпус, органы местного самоуправления не только Nской области, но и иных регионов, органы государственной власти Nской области.

Причины конфликта. Органы государственной власти субъекта РФ приняли решение о строительстве мусорного полигона, входящего в состав технопарка на территории сельского поселения. Возник не столько «городской конфликт», сколько «конфликт в городе».

Жители были возмущены прогнозируемой экологической катастрофой, кулуарностью принятого решения, внесением изменений в генплан муниципального образований вопреки воле жителей.

[1] Подобуева В. А. Право на город и локальная идентичность: кейс голосования об установлении памятника на Лубянской площади // Русская политология — Russian political science. 2023. № 4 (29). С. 50–54.

Эмоциональную часть конфликта довольно точно отразили в обращении Nского отделения Союза писателей России к губернатору. В нем, в частности говорится: «Осознавать свою родину как свалку для столичного мусора северяне не готовы. Помимо всего прочего, это унизительно».

Необходимо отметить, что протест против технопарка не имел политического подтекста, и на первых порах протестующие не высказывали претензий непосредственно к руководству Nской области. Но последующие действия губернатора, парламента и общественной палаты, других структур окончательно настроили против себя людей.

Содержание конфликта. Летом в лесу охотники случайно обнаружили, что трактора без номеров ровняют участок земли неподалеку от железнодорожной станции Sh, а большой участок леса вырублен под строительство. Выяснилось, что планировалось создание огромного мусорного полигона (пять тысяч гектаров) для захоронения брикетов с мусором из другого субъекта РФ. Позже заместитель председателя правительства Nской области подтвердил, что будет строительство ЭкоТехноПарка, на котором будет полигон, завод по переработке мусора, завод по производству стройматериалов и производство по деревообработке.

Жители поселка встали на защиту своего леса. Неподалеку от строительства полигона был поставлен вагончик, в котором местные жители поочередно дежурили, наблюдая за незаконной стройкой. Впоследствии этот пост разросся до целого палаточного городка, куда стали приезжать неравнодушные люди из других поселков и городов этого региона и даже со всей России. РЖД пришлось отменить остановку пассажирских поездов на станции, чтобы воспрепятствовать непрекращающемуся потоку защитников, так что людям приходилось идти пешком несколько километров по железной дороге до лагеря.

Митинги и пикетирования проводились не только на территории муниципального образования, где

шла стройка, но и по всему региону. Были случаи, когда протестующим отказывали в проведении массовых акций, все возможные площадки отказывались занятыми под проведение других мероприятий, которых реально не было. Одиночный пикет прошел около Государственной думы; пикет в поддержку протестующих провели в Норвегии возле российского посольства. В региональный парламент поступило 12-тысячное обращение от жителей соседнего с полигоном города.

Несколько общественных организаций в Nской области и соседнем субъекте РФ объединились и создали общественное движение. Была создана группа в ВКонтакте, использовались иные информационные ресурсы и платформы. На нескольких сайтах фиксировалась хронология событий.

Деревянные мосты, ведущие к строительству полигона, и строительная техника «случайно горели»; активисты блокировали строительство ЛЭП. На разных этапах было и физическое противостояние. Активистов обыскивали и задерживали, избивали (зафиксированы случаи госпитализации). Прослышав про то, что сотрудник ЧОПа избили женщину, казаки из другого региона собрались приехать на защиту протестующих. Были задержания юриста, который представлял интересы активистов в суде. На участников протестных акций оказывалось давление со стороны полиции и работодателей.

Депутаты представительных органов местного самоуправления встали на сторону протестующих, направляли обращения губернатору, в иные органы государственной власти. Депутаты, представляющие все 11 муниципальных образований южной части Nской области, провели совместный съезд по вопросу размещения твердых бытовых отходов из других субъектов РФ на территории Nской области.

Одновременно с протестными акциями были использованы и юридически средства. В назначении местного референдума по вопросу строительства мусорного полигона пять раз было отказано. В региональную избирательную комиссию было подано

заявление о регистрации инициативной группы по организации референдума о запрете ввоза мусора из других субъектов РФ — в регистрации инициативной группы было отказано.

Депутаты муниципального образования попытались расширить границы поселка Sh и разрешить строительство жилых домов, чтобы возле этой земли нельзя было строить полигоны. В это же время в парламенте Nской области рассматривался законопроект о передаче полномочий по распределению земель региональным властям, лишая таких полномочий муниципалитеты.

Тему мусорного полигона обсуждали на заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. В противостояние народа и власти вмешался Президент РФ, который поручил администрации области учесть мнение жителей по вопросу строительства полигона. Президенту рассказали о протестах на форуме, организованном Общественной палатой РФ.

Результат разрешения конфликта. Проект по строительству мусорного полигона был закрыт.

Арбитражный суд Nской области признал незаконной стройку ЭкоТехноПарка и вынес постановление о сносе всех построек в течение месяца и проведении рекультивации использованной земли.

Губернатор досрочно ушел в отставку по собственному желанию.

Председатель инициативной группы разместил решение о завершении конфликта (!) на страничке группы в ВКонтакте.

Ознакомьтесь с документом

Ниже приводится извлечение из решения инициативной группы о прекращении конфликта. Обратите внимание на содержание и стилистику документа.

«В связи с успешным исходом борьбы народа против строительства полигона отходов на Sh, в связи с продолжающимся сносом и вывозом материа-

лов полигона, а также в целях наведения порядка на территории Sh, инициативная группа единогласно РЕШИЛА:

1. Признать проект … закрытым, а снос полигона отходов на Sh необратимым.

2. Считать завершенным протест — протест народа против строительства полигона отходов на Sh.

3. Завершить на Sh гражданскую вахту по борьбе со строительством полигона.

4. Не препятствовать проведению рекультивации (наведению порядка) на территории Sh.

…

7. Продолжить работу представителей инициативной группы … в составе группы по мониторингу рекультивации территории …, созданной администрацией муниципального образования.

8. Призвать жителей муниципального образования принять активное участие в общественных обсуждениях и публичных слушаниях по проекту Генерального плана муниципального образования, предусматривающему образование на Sh населенного пункта с зоной индивидуальной жилищной застройки.

9. Сердечно поздравить всех граждан России с победой народа в борьбе против полигона отходов на Sh! Выразить искреннюю благодарность защитникам Sh, гражданским активистам, общественным движениям и всем, кто помог спасти Sh от экологической катастрофы.

10. Направить копию настоящего Решения в Совет депутатов и администрацию муниципального образования».

Послесловие. Несколько лет спустя решением Правительства РФ в этом же субъекте РФ, но в другом муниципальном районе земли лесного фонда были переведены в земли иного специального назначения для размещения комплекса по обработке, утилизации и захоронению твердых коммунальных отходов. Но это уже совсем другая история.

Заключение

Спасибо, что прочитали книгу, в которой говорилось о разных видах конфликтах, способах их разрешения и предотвращения. Теперь самое время подводить краткие итоги.

Конфликт — это не всегда плохо. Например, социологи считают, что конфликт — это средство развития и движения вперед. Хотя, как правило, конфликты ассоциируются с негативными эмоциями, публичностью и социальным напряжением.

Принято выделять разные уровни публичной власти — федеральный, региональный и местный. У органов власти каждого уровня есть свои интересы; не случайно у нас есть предметы исключительного ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предметы ведения органов государственной власти субъектов РФ, вопросы местного значения. В идеале эти сферы должны быть четко и однозначно разграничены, чтобы каждый уровень власти понимал свою сферу деятельности и зону ответственности. Но на практике не всегда так получатся. Поэтому значительное количество споров и конфликтов возникает в сфере компетенционных основ деятельности разных уровней публичной власти. Возникает юридический конфликт, который, как правило, рассматривается в судах разной юрисдикции. Большое значение для этой категории дел имеют решения Конституционного суда РФ.

Но есть и иные причины возникновения конфликтов в единой системе публичной власти. В числе юридических причин особенно следует выделить: несовершенство законодательства и сложная юридическая техника; конкуренция норм права; конкуренция конституционных ценностей. Причины конфликтов могут быть юридическими и нет, и чем раньше выявить причину — тем эффективнее можно предотвратить или разрешить конфликт.

Следует особенно обратить внимание на конфликты, возникающие на уровне местного самоуправления. К ним применимо все вышесказанное о причинах конфликтов; человеческий фактор это все может усиливать многократно. Но муниципальные конфликты обладают и другой своей спецификой. Местный уровень власти является наиболее приближенным к гражданам уровнем власти. Поэтому в подавляющем большинстве случаев возникают конфликты органов власти и жителей (реже бизнеса и жителей, особенно если речь идет о градообразующем предприятии). Таким образом, жители становятся значимыми участниками городских конфликтов. На местном уровне много конфликтов возникает в сфере пространственного развития территории и ограниченности имеющихся для этого ресурсов. Поэтому другая особенность конфликтов — их публичность.

Появился даже специальный термин — городской конфликт, под которым понимается спор об изменении пространства города. В этом смысле он ближе всего к градостроительным конфликтам. Городской конфликт — как правило спор об интересах, об общественных благах, о разных взглядах на то, каким должен быть город или иная территория.

Любой конфликт, вышедший в публичной пространство и связанный с ростом социальной напряженности, влияет не только на то, что происходит в конкретном муниципальном образовании, но может рикошетом коснуться и иных уровней публичной власти. Известны случаи, когда даже губернаторы досрочно прекращали свои полномочия, что уж говорить про других представителей органов публичной власти.

Существуют разные способы разрешения конфликта. В этой книге акцент сделан на судебную и внесудебную защиту. Причем анализ складывающейся практики показывает, что в разных случаях эффективность каждого из этих способов может быть как максимальной, так и минимальной. Необходимо учитывать все многообразие фактических обстоятельств

и имеющихся ресурсов (в том числе временных, людских и иных).

Очевидно, что конфликты гораздо проще предотвращать, чем впоследствии разрешать. В самом общем виде предупреждение конфликта заключается в воздействии на его элементы: причину, участников, мотивы их поведения, объект и предмет до того, как реальное противостояние возникло. К способам предупреждения юридических конфликтов можно отнести:

1) превентивные меры общего социального характера (повышение правосознания и квалификации служащих, научный характер правотворчества, укрепление правопорядка и законности и т. п.),

2) специально-юридические меры (прогнозирование эффективности проектируемой правовой нормы, правовой мониторинг, юридическая и антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия, вынесение предупреждения о недопустимости нарушения закона и др.).

В системе местного самоуправления действенной мерой предупреждения и разрешения конфликтов на ранних стадиях является соучаствующее проектирования и ряд смежных социальных технологий, позволяющих трансформировать взаимодействие между жителями и властью, сделав его более открытым, прозрачным и эффективным.

В завершение этой книги можно напомнить, что в 2020 г. в текст Конституции Российской Федерации были внесены существенные изменения и дополнения. Была добавлена ст. 75.1, в которой говорится о взаимном доверии государства и общества. В 2024 г. появились новые показатели оценки эффективности губернаторов — одним из них стало доверие к власти. Конфликты — это обратная сторона доверия.

В ч. 3 ст. 132 Конституции РФ подчеркивается, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют

взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Основные направления такого взаимодействия сформулированы в Федеральном законе о Государственном совете.

Таким образом, на данном этапе развития Российской Федерации обозначены новые цели развития страны. Одной из целей является взаимодействие (то есть двустороннее движение) разных уровней публичной власти, а не противодействие и возникновение конфликтов.

Заказное издание

Екатерина Сергеевна Шугрина
Ирина Александровна Третьяк

Разрешение конфликтов в единой системе публичной власти

Руководитель проекта В. В. Кузнецов
Редактор Ю. А. Лысенкова
Компьютерная верстка Е. В. Немешаевой
Дизайн обложки А. В. Таскаевой

Подписано в печать 05.12.2025
Формат 60×90/16
Гарнитура Montserrat.
Усл. печ. л. 8,25
Тираж 1000 экз. Заказ № 1678

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
delo@ranepa.ru
www.ranepa.ru
www.izdateldelo.ru

