

УДК 342.51

**Контрмажоритарные механизмы в местном самоуправлении России:
правовые проблемы теории и практики**

Соловьев Сергей Геннадьевич
заведующий кафедрой
«Социально-гуманитарные и правовые дисциплины»,
профессор кафедры «Теория государства и права, конституционное и
административное право»
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
доктор юридических наук, профессор,
председатель Общественной палаты Миасского городского округа

454080, г. Челябинск, просп. Ленина, 76

E-mail: solovevsg@susu.ru,

контактный телефон – 8 (3513) 55-33-20

В работе проведен анализ основных проблемных теоретических и практических правовых вопросов, связанных с функционированием существующих контрмажоритарных механизмов в системе российского местного самоуправления. В целях приведения российского муниципального законодательства в соответствие с основными мировыми тенденциями в сфере защиты прав муниципальных меньшинств, в исследовании предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания существующих и введения новых контрмажоритарных правовых конструкций.

Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение №02.A03.21.0011.

Ключевые слова: местное самоуправление, контрмажоритарные механизмы, контрмажоритарные правовые конструкции.

**Counter-majoritarian mechanisms in local self-government in Russia:
legal problems of theory and practice**

Sergey G. Solovev,
Head of the Department «Social and Humanitarian and Legal disciplines»,
Professor of the Department "Theory of State and Law, Constitutional and
Administrative Law"
FSAEI of HE "South Ural State University"
(National Research University)
Doctor of Juridical Science, Professor,
Chairman of the Public Chamber in Miass

The paper analyzes the main problematic theoretical and practical legal issues related to the functioning of existing counter-majoritarian mechanisms in the system of Russian local self-government. In order to bring the Russian municipal legislation in line with the main global trends in the protection of the rights of municipal minorities, the study proposes a set of legal measures aimed at improving the content of existing and introducing new counter-majoritarian legal structures.

The paper was written with the support of the Government of the Russian Federation (Decree No. 211 dated 16.03.2013 g), agreement No. 02.A03.21.0011.

Keywords: *local self-government, counter-majoritarian mechanisms, counter-majoritarian legal structures.*

*Достаточно проиграть на выборах,
чтобы понять: большинство не всегда право.*

Эндрю Маккензи

Анализ комплекса событий, происходящих в мире в последнее время, позволяет прийти к выводу о том, что существующее единое глобальное сообщество перешло в этап нестабильности и серьезных трансформаций, результаты которых достаточно трудно спрогнозировать. Применительно к системе российского местного самоуправления нетрудно спрогнозировать тот факт, что неизбежные в период трансформаций экономические трудности объективно вызовут рост протестной активности населения из-за закономерно обостряющихся проблем с решением вопросов местного значения, которые в ежедневном режиме осложняют жизнь жителей муниципалитетов.

При этом современный институт российского местного самоуправления (как демократический институт) объективно запрограммирован на приоритет интересов большинства жителей перед интересами территориальных жителей локальных сообществ. На легитимацию интересов большинства сориентированы основные формы осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, большинство из которых по своей сути являются однозначно мажоритарными (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, сход граждан, публичные слушания,

общественные обсуждения, собрания и конференции граждан, опрос граждан).

Однако, как показывает практика осуществления местного самоуправления, в настоящую информационную эпоху при решении вопросов местного значения возникают серьезные проблемы, связанные с адекватной правовой защитой протестного консолидированного и явно формализованного волеизъявления населения локальных территориальных сообществ по вопросам уплотнительной застройки, изменения этажности застройки, изменения целевого назначения земель, размещения экологически грязных объектов, поддержки реализации промышленных и торговых проектов, вырубки муниципальных лесов... Достаточно часто подобные проекты, положительно оцениваемые большинством населения муниципалитета в силу перспективности их реализации с позиции общих муниципальных интересов, вызывают однозначно негативную консолидированную реакцию жителей локальных территориальных сообществ, чьи интересы в той ли иной мере будут ущемлены в случае осуществления соответствующих проектов, влекущих ухудшение локальной экологической и экономической обстановки, уменьшение комфортности условий проживания и ряда других локально-значимых обстоятельств.

Очевидно, указанная проблема концептуально вытекает из общей демократической установки, предполагающей приоритет интересов большинства в отношении меньшинства. Однако, применительно к системе местного самоуправления, предполагающей приоритетность нахождения консенсуса между всеми жителями муниципалитета, отсутствие действенных контрмэжоритарных муниципальных правовых институтов вызывает недоумение и, соответственно, данная тема представляет несомненный научный интерес.

Методология исследования

Базируясь на анализе проработанности теоретических основ и имеющегося опыта практической реализации правовых конструкций,

нормативно регламентирующих контрмажоритарные механизмы в местном самоуправлении России, в рамках настоящего исследования предпринята попытка (при помощи диалектического, логического, исторического, формально-юридического методов научного познания с применением эталонного, ценностного, системного, функционального и информационного подходов) проанализировать основные проблемные правовые аспекты реализации контрмажоритарных механизмов в российском местном самоуправлении и предложить перспективные направления совершенствования содержания рассматриваемых правовых конструкций.

Теория и практика реализации контрмажоритарных механизмов в местном самоуправлении России

Проблематика, связанная с правовыми последствиями противоречия воли локальных местных сообществ волеизъявлению большинства местного населения, до настоящего времени не являлась предметом пристального внимания теоретиков муниципального права. Однако, применительно к общей конституционно-правовой проблематике «контрмажоритарный парадокс» (counter-majoritarian difficulty) является неплохо исследованным политико-правовым сюжетом, который впервые был описан профессором права Йельской юридической школы А. Бикель¹ и достаточно подробно исследован впоследствии, такими российскими и зарубежными учеными, как И.А. Алебастрова, А. Арутюнян, Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко, С.М. Попова, С.М. Шахрай, К. Ragnarsson, J. McGarry, В. O'Leary, R. Simeon².

¹ Bickel A.M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. 2nd Ed. New Heaven and London: Yale University Press, 1986. P. 136.

² Алебастрова И.А. Политическая инклюзия меньшинств как фактор мажоритаризма и контрмажоритаризма (размышления конституционалиста) // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 21; Арутюнян А. Правило большинства против свободы или борьба меньшинства с меньшинством: кризис армянского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 27; Варламова Н. В., Пахоленко Н.

При этом, важно отметить тот факт, что, в рамках конституционной проблематики применительно к контрмажоритарным механизмам акцент делается на защите интересов этнических, культурных меньшинств, а не интересов локальных территориальных сообществ (домов, улиц, микрорайонов), оставшихся в меньшинстве при принятии публично-значимых решений. В нашем понимании, при рассмотрении содержания муниципальных контрмажоритарных механизмов указанную специфику важно понимать и учитывать.

При анализе же содержания контрмажоритарных муниципальных механизмов важно акцентировать внимание на том, что их сущностью является именно защита прав и законных интересов локальных территориальных сообществ, а их организационные гарантии должны включать элементы муниципального механизма осуществления публичной власти, которые могут противостоять решениям институтов, сформированных большинством местного населения и призванным отражать его интересы.

При этом, понимание контрмажоритарных муниципальных механизмов исключительно как инструментов защиты прав локальных территориальных сообществ, которые дают им возможность противостоять репрессивным решениям демократического большинства муниципалитетов, в нашем

Б. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997. С. 43; Попова С.М., Шахрай С.М. Политико-правовые механизмы корректировки решений большинства в конституционной истории современной России // Право и политика. 2019. № 10. С. 65; Ragnarsson K. The counter-majoritarian difficulty in a neoliberal world: Socio-economic rights and deference in post-2008 austerity cases // Global Constitutionalism. 2019. No 8(3). Pp. 605-638; McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation // Constitutional Design for Divided Societies. Oxford: OUP, 2008. P. 43.

понимании, сужает значение данных механизмов. Их предназначение должно также заключаться в том, чтобы способствовать развитию консолидирующих начал в муниципалитетах, согласованию интересов, поиску компромиссов в целях сглаживания возникающих конфликтов интересов локальных территориальных сообществ и большинства населения муниципалитетов.

Анализируя правовые аспекты контрмажоритарных муниципальных механизмов следует учитывать и тот факт, что свое правовое закрепление они могут получать в соответствующих муниципально-правовых институтах, которые содержат в своем содержании отдельные контрмажоритарные элементы. При этом, следует отметить, что специализированные контрмажоритарные муниципально-правовые институты, направленные исключительно на защиту интересов локальных территориальных сообществ в действующем российском муниципальном законодательстве отсутствуют.

Вместе с тем, на сегодня в рамках муниципально-правовой материи можно выделить несколько муниципальных правовых институтов, имеющих в своем содержании отдельные контрмажоритарные элементы, способные в легитимной форме скорректировать в интересах локальных территориальных сообществ, как сам процесс, так и результат принятия решений непосредственно большинством населения муниципалитетов либо опосредованно его представителями.

1. Предусмотренный ст. 28 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правовой институт публичных слушаний позволяет (при проведении данной муниципальной публичной процедуры в зданиях, находящихся территориальной близости от спорных объектов) обеспечить условия для преимущественного присутствия представителей соответствующего локального территориального сообщества, выражения и формализации их консолидированной воли в целях последующего ее учета соответствующим местным представительным органом.

2. Предусмотренная ст. 24 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" и п.5 ст. 28 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правовая конструкция института общественных обсуждений также создает определенные условия для преимущественного участия в нем представителей соответствующих локальных территориальных сообществ, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть обсуждаемое решение. Данная процедура способствует четкому выражению и формализации их консолидированного мнения в целях более полного и адекватного учета его содержания соответствующими муниципальными органами и должностными лицами.

3. Правовая конструкция института Главы муниципального образования, как единоличного высшего должностного лица муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, содержит в своем составе контрмэжоритарные элементы, наглядно проявляющиеся в его возможности (предусмотренной ч. 13 ст. 35 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования.

Помимо этого, следует особо обратить внимание на тот факт, что сама процедура избрания Главы муниципального образования, предусматривающая в качестве одного из вариантов конкурсное избрание, свидетельствует о желании законодателя ввести в содержание данного правового института элементы, обеспечивающие (наряду с уровнем профессионализма) и возможность проведения Главой муниципального образования определенных контрмэжоритарных действий.

4. Существующая правовая конструкция института депутата местного представительного органа, декларирующая ответственность муниципального депутата перед избирателями, но практически исключающая возможность осуществления его отзыва³, содержит в своем составе определенное контрмэжоритарное содержание, дающее возможность избранным представителям большинства населения избирательного округа при необходимости осуществлять действия направленные исключительно на защиту интересов локальных территориальных сообществ, находящихся в меньшинстве по определенным вопросам.

Помимо этого следует особо обратить внимание на тот факт, что депутаты местного представительного органа являются представителями части территории муниципалитета, и в случае несовпадения интересов населения всего муниципалитета и его части, от которой избран депутат, данная правовая фигура, представляя интересы своих избирателей (оставшихся в меньшинстве), приобретает в своей деятельности сугубо контрмэжоритарное содержание.

5. В числе правовых институтов, имеющих в своем содержании контрмэжоритарные элементы, позволяющие системно осуществлять правовыми средствами защиту интересов локальных территориальных сообществ, также можно выделить институты местных отделений общественных объединений и политических партий, как правовые конструкции по определению ориентированные на отстаивание определенных групповых интересов, в число которых вполне могут быть включены интересы локальных территориальных сообществ.

6. Специфическим правовым институтом с ярко выраженным контрмэжоритарным содержанием является правовой институт судебного

³ Solovev, S.G., Titova, E.V. Conceptual aspects of the modern mechanism of local government in Russia // Public Policy and Administration. 2020. Volume 19. Issue 2. P. 235.

обжалования муниципально-правовых актов, предусмотренный ч.2 ст. 46 Конституции РФ. В рамках данной правовой процедуры единоличная воля назначенного, а не избранного судьи, направленная на защиту нарушенных решениями большинства (либо их представителей) законных интересов локальных территориальных сообществ, может иметь сугубо контрмажоритарный характер, предполагающий отмену судьей в интересах меньшинства местного населения муниципально-правового акта, принятого путем прямого волеизъявления граждан либо демократически избранными органами и должностными лицами местного самоуправления, представляющими большинство местного населения.

Комплекс правовых мер, направленных на развитие контрмажоритарных механизмов в местном самоуправлении России

Во избежание существующей в современной российской системе местного самоуправления потенции к установлению диктатуры большинства, в нашем понимании представляется необходимым введение в ее состав группы специфических правовых институтов, имеющих сугубо контрмажоритарное содержание, обеспечивающее более эффективную защиту прав и интересов локальных территориальных сообществ в рамках специально оговоренных правовых процедур. В качестве подобных контрмажоритарных правовых институтов, в нашем понимании, можно предложить следующие правовые конструкции.

Во-первых, в целях выяснения преобладающего мнения локальных территориальных сообществ по вопросам, вызывающим в них широкие протестные настроения, есть смысл ввести в ст. 28 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормы, определяющие процедуру проведения локальных публичных слушаний, представляющих собой публичные слушания, проводимые исключительно для выяснения преобладающего мнения жителей, проживающих на определенной части территории муниципального образования.

Во-вторых, в случае наличия отрицательного мнения локальных территориальных сообществ по резонансным местным вопросам, выраженного по результатам проведения локальных публичных слушаний, представляется целесообразным предусмотреть обязательность принятия по результатам общемуниципальных публичных слушаний, проводимых в соответствии со ст. 28 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ, формализованного решения, принимаемого по итогам голосования квалифицированным большинством (2/3) от числа участников соответствующих публичных слушаний.

В-третьих, в целях установления правовых механизмов, надежно гарантирующих защиту прав и законных интересов жителей локальных территориальных сообществ, есть смысл предусмотреть в ст. 35 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ сверхквалифицированный кворум (3/4 от установленной численности депутатского корпуса) для принятия решений местным представительным органом по вопросам, в отношении которых имеется отрицательное решение по результатам проведения локальных публичных слушаний и отсутствует формализованное положительное решение по результатам проведения общемуниципальных публичных слушаний.

В-четвертых, решению вопроса создания механизмов защиты прав и законных интересов жителей локальных территориальных сообществ несомненно будет способствовать установление в ст. 35 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ норм, закрепляющих право отлагательного вето депутата местного представительного органа на принятие решений в отношении объектов, расположенных на территории его избирательного округа, при наличии квалифицированной поддержки жителей соответствующей территории, выраженной по результатам проведения локальных публичных слушаний (3/4 от числа участников локальных публичных слушаний).

В-пятых, также достаточно кардинальной мерой в вопросе защиты прав и законных интересов жителей локальных территориальных сообществ

может явиться закрепление в ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ правовой конструкции, регламентирующей реализацию права отлагательного вето на решение местного представительного органа группой местных жителей в количестве 15 процентов жителей муниципалитета, принявших соответствующее решение путем электронного голосования.

В заключение проведенного исследования, хотелось бы особо выделить тезис о том, что система тирании большинства (мажоритарной демократии) на местном уровне не может быть признана в качестве демократической и устойчивой правовой конструкции для осуществления местного самоуправления. Во всем мире идет достаточно долгий процесс вытеснения концепции мажоритарной демократии концепцией партисипаторной демократии⁴, предполагающей взаимодействие всех групп населения и поиск компромиссов между различными социальными общностями. Это обстоятельство обуславливает актуальность разработки теоретических конструкций и моделирования практических механизмов, направленных на внедрение в систему российского местного самоуправления группы контрмажоритарных институтов, способных легитимно скорректировать в интересах локальных территориальных сообществ решения большинства, принятые в законной демократической процедуре.

Список литературы

1. Арутюнян А. Правило большинства против свободы или борьба меньшинства с меньшинством: кризис армянского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 26-27.

⁴ Linz J.J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. P. 147; Weingast B. Democratization and Countermajoritarian Institutions Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy // Comparative Constitutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 82.

2. Алебастрова И.А. Политическая инклюзия меньшинств как фактор мажоритаризма и контрмажоритаризма (размышления конституционалиста) // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 16-35.

3. Варламова Н. В., Пахоленко Н. Б. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997. 65 с.

4. Попова С.М., Шахрай С.М. Политико-правовые механизмы корректировки решений большинства в конституционной истории современной России // Право и политика. 2019. № 10. С. 59-71.

5. Solovev S.G., Titova E.V. Conceptual aspects of the modern mechanism of local government in Russia // Public Policy and Administration. 2020. Volume 19. Issue 2. P. 231–241.

6. Bickel A.M. The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics. 2nd Ed. New Heaven and London: Yale University Press, 1986. 304 p.

7. Ragnarsson K. The counter-majoritarian difficulty in a neoliberal world: Socio-economic rights and deference in post-2008 austerity cases // Global Constitutionalism. 2019. No 8(3). 812 p.

8. Linz J.J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. 524 p.

9. McGarry J., O’Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation // Constitutional Design for Divided Societies. Oxford: OUP, 2008. P. 38—49.

10. Weingast B. Democratization and Countermajoritarian Institutions Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy // Comparative Constitutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 476 p.

