

# СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ COMPARATIVE STUDIES

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.163.6.149-159

М. А. Кокотова\*

## Критерии подбора членов муниципальных общественных палат и советов в России и экономических, социальных и экологических советов во Франции

**Аннотация.** В статье рассматриваются цели, реализуемые в правовом регулировании формирования общественных палат (советов) Архангельска, Барнаула, Волгограда, Екатеринбурга, Сургута (Россия) и социальных, экономических и экологических советов регионов Овернь-Рона-Альпы, О-де-Франс, Новая Аквитания, Бретань, Нормандия (Франция). Высказывается предположение о том, что основными возможными целями являются обеспечение представления гражданами своих интересов и получение от граждан помощи городским властям в решении их задач.

Отмечается сходство требований, предъявляемых к кандидатам в члены российских общественных палат и французских социальных, экономических и экологических советов (необходимость представительства тех, чья жизнь зависит от уровня развития территориальной единицы, в которой действует консультативный орган; запрет на членство тех, кто был замешан в правонарушениях; необходимость представительства общественных организаций). Требования, как совпадающие, так и отличающиеся, направлены прежде всего на обеспечение представительства местного населения. При этом французский законодатель устанавливает требование об обязательном представительстве не любых местных жителей, а выделяемых в их составе по различным основаниям групп и об определенном численном соотношении представителей этих групп.

Что касается порядка формирования, то состав рассмотренных российских консультативных органов определяется органами местного самоуправления, а французских — органами государственной власти, причем и в России, и во Франции задействованы местные организации. Такая процедура (как и часть требований к кандидатам) направлена прежде всего на отбор лиц, способных квалифицированно помогать органам местного самоуправления в осуществлении их функций, разумеется, при наличии гарантий того, что данные лица будут представителями местного сообщества. В то же время оговаривается, что выборы не являются единственным способом обеспечить представительство граждан; к числу альтернативных способов можно отнести, в частности, предусмотренное французским законодательством разделение членов консультативного органа на группы исходя из представляемых ими категорий населения.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; участие в осуществлении местного самоуправления; местные консультативные органы; общественные палаты; экономические, социальные и экологические советы; общественные организации; подбор членов; порядок формирования; требования к кандидатам; представительство интересов граждан; знания граждан; французские регионы; российские городские округа.

**Для цитирования:** Кокотова М. А. Критерии подбора членов муниципальных общественных палат и советов в России и экономических, социальных и экологических советов во Франции // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 6. — С. 149—159. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.163.6.149-159.

© Кокотова М. А., 2020

\* Кокотова Мария Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета  
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Россия, 620137  
km231089@yandex.ru

## Criteria for Selecting Members of Municipal Public Chambers and Councils in Russia and Economic, Social and Environmental Councils in France

**Mariya A. Kokotova**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional Law, the Ural State Law University  
ul. Komsomolskaya, d. 21, Ekaterinburg, Russia, 620137  
km231089@yandex.ru

**Abstract.** The paper considers the goals implemented in the legal regulation of the formation of public chambers (councils) in Arkhangelsk, Barnaul, Volgograd, Yekaterinburg, Surgut (Russia) and social, economic and environmental councils of the Auvergne-Rhone-Alpes, Hauts-de-France, New Aquitaine, Brittany, Normandy regions (France). It is suggested that the main possible goals are to ensure that citizens represent their interests and the city authorities receive assistance from citizens when solving their tasks.

There is a similarity between the requirements for candidates for membership in Russian public chambers and French social, economic and environmental councils (the need for representation of those whose lives depend on the level of development of the territorial unit in which the Advisory body operates; the ban on membership for those having been involved in offenses; the need for representation of public organizations). The requirements, both identical and different, are primarily aimed at ensuring the representation of the local population. At the same time, the French legislature sets a requirement for mandatory representation not of any local resident, but of particular groups defined for various reasons and a certain numerical ratio of representatives of these groups. As for the formation procedure, the composition of the considered Russian Advisory bodies is determined by local self-government bodies, while the French ones are determined by state authorities, besides local organizations are involved both in Russia and France. This procedure (as well as part of the requirements for candidates) is aimed at selecting individuals who are qualified enough to help local governments in the implementation of their functions, in case there are guarantees that these individuals will be representatives of the local community. At the same time, it is stipulated that elections are not the only way to ensure the representation of citizens; alternative methods include, in particular, the division of members of the Advisory body into groups based on the categories of the population they represent, provided for in the French law.

**Keywords:** local self-government; participation in the implementation of local self-government; local advisory bodies; public chambers; economic, social and environmental councils; public organizations; selection of members; formation procedure; requirements for candidates; representation of citizens' interests; knowledge of citizens; French regions; Russian city districts.

**Cite as:** Kokotova MA. Kriterii podbora chlenov munitsipalnykh obshchestvennykh palat i sovetov v Rossii i ekonomicheskikh, sotsialnykh i ekologicheskikh sovetov vo Frantsii [Criteria for Selecting Members of Municipal Public Chambers and Councils in Russia and Economic, Social and Environmental Councils in France]. *Lex russica*. 2020;73(6):149-159. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.163.6.149-159. (In Russ., abstract in Eng.).

### Постановка проблемы

В статье исследуется институт совещательных органов при городских органах местного самоуправления в России и во Франции.

В России на местном уровне создаются консультативные органы по образу и подобию федеральной общественной палаты. Данные органы, не входя в систему органов местного самоуправления, работают при главе и/или представительном органе муниципального образования. Их можно определить как форму участия граждан в осуществлении местного самоуправления, не поименованную в Федеральном за-

коне от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В России нет ограничения для создания общественных палат в любых муниципалитетах. В настоящей статье взяты примеры городских округов, которые также являются муниципалитетами высшего уровня: Архангельск, Барнаул, Волгоград, Екатеринбург, Surgut. Это крупные городские округа, информация о которых более доступна (причем все эти округа, кроме Surgut, также являются административными центрами субъектов РФ).

Французским аналогом Общественной палаты РФ называют Экономический, социальный

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

и экологический совет Франции<sup>2</sup>. Исходя из этого, логично считать аналогом муниципальных общественных палат муниципальные экономические, социальные и экологические советы. Во Франции существует три уровня муниципалитетов: низший — коммюны, средний — департаменты и высший — регионы. Экономические, социальные и экологические советы создаются на верхнем уровне — в регионах. Для анализа были выбраны консультативные органы при пяти муниципалитетах: Овернь-Рона-Альпы, О-де-Франс, Новая Аквитания, Бретань, Нормандия.

**Нормативная база:** в России создание общественных палат (советов) не предписано государством, а является инициативой самих муниципалитетов, поэтому нет единого акта, регулирующего их статус, только положения и регламенты, принимаемые для каждой палаты (совета). Возможность создания таких общественных советов упоминается также в ч. 7 ст. 29 Устава муниципального образования «Город Архангельск» (принят решением Архангельского городского Совета депутатов от 25.11.1997 № 117) и в п. 10 ст. 33 Устава городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (принят решением городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД). Общественной палате посвящена статья 23-1 Устава муниципального образования «город Екатеринбург» (принят решением Екатеринбургской городской Думы четвертого созыва от 30.06.2005 № 8/1).

Статус экономического, социального и экологического совета закрепляется гл. 4 разд. 3 четвертой части Кодекса территориальных коллективов Французской Республики<sup>3</sup>. Сами со-

веты принимают для регулирования своей деятельности регламенты (ст. L4134-4 указанного Кодекса).

**Цель:** можно предполагать наличие такой цели создания консультативных органов, как предоставление местным жителям возможности участвовать в решении большего количества вопросов — не только тех, которые законодатель готов доверить им самим, но и тех, которые решаются органами местного самоуправления. Здесь акцент может быть сделан: — на обеспечении представления гражданами своих интересов<sup>4</sup>, превращении их в настоящих участников принятия властных решений<sup>5</sup>; — получении от граждан интересных предложений, помощи городским властям в решении их задач.

Несмотря на то что в каждой стране рассматривалось по пять органов, текст актов, регулирующих их статус, хотя и не идентичен, но все же настолько сходен, что можно выделить общие схемы, описывающие сразу все изучаемые органы в пределах одного государства.

### Общественные палаты (советы) как представители населения

Базовые идеи, которые реализуются во всех рассмотренных актах:

1. Территориальная привязка — необходимость представительства тех, чья жизнь зависит от уровня развития территориальной единицы, в которой действует консультативный орган. В актах рассмотренных российских городских округов закреплено требование о проживании

<sup>2</sup> Бондарева Е. А. Общественная палата Российской Федерации — институт или «министерство» гражданского общества? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2006. № 1. С. 28 ; Панов А. А. Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества // Право и государство: теория и практика. 2005. № 6. С. 29.

<sup>3</sup> Code général des collectivités territoriales. Version consolidée au 22 février 2020 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20200302> (дата обращения: 01.03.2020).

<sup>4</sup> Bherer L. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques P. 7 // URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-105.htm> (дата обращения: 25.10.2019) ; Огнева Е. А. Общественная палата как правозащитный институт в системе общественного контроля современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 1 (31). С. 146 ; Фесечко Т. А., Ивлиев П. В. Оптимизация роли Общественной палаты Российской Федерации в законотворческом процессе // Юридическая мысль. 2008. № 6 (50). С. 137—142.

<sup>5</sup> Blondiaux L., Fourniau J.-M. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien? P. 17 // URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm> (дата обращения: 25.10.2019).

члена консультативного органа в муниципалитете<sup>6</sup>, а во французском Кодексе территориальных коллективов — об осуществлении деятельности на его территории или членстве в местной организации (ст. R4134-1).

2. Требование о вовлечении в работу этого органа членов функционирующих на этой территории общественных организаций. Данная идея в разных формулировках встречается во всех рассмотренных актах<sup>7</sup>.

3. Запрет на членство в консультативном органе тех, кто был замешан в правонарушениях. Членом экономических, социальных и экологических советов Франции не может стать лицо, лишенное избирательных прав (ст. R4134-5 Кодекса территориальных коллективов). Временное лишение избирательных прав назначается, в соответствии с Уголовным кодексом Французской Республики, в качестве дополнительного наказания за ряд правонарушений (террористические (ст. 422-3), посягающие на тайну личной жизни (ст. 226-32), имущественные преступления, связанные с нарушением доверия (ст. 314-10) и т.д.).

Членство в российских общественных палатах запрещено не только лицам, отбывающим наказание, как во Франции, но также имеющим непогашенную или неснятую судимость<sup>8</sup>. Положениями об общественных палатах Барнаула и Волгограда в формировании общественных

палат (советов) запрещено участвовать также организациям, деятельность которых признана экстремистской<sup>9</sup>.

*Российская Федерация:* в актах рассмотренных городских округов воспроизводятся приведенные выше идеи, но с определенными оговорками, которые различаются в разных муниципальных образованиях.

Во-первых, помимо проживания в городском округе, где действует консультативный орган, необходимо наличие у претендента российского гражданства<sup>10</sup>, а в двух из рассмотренных актов также отсутствие двойного гражданства<sup>11</sup>. К организациям требование о регистрации в России, а не за рубежом не предъявляется, но думается, что это подразумевается.

Во-вторых, в части рассмотренных актов установлены ограничения на круг общественных организаций, которые вправе выдвигать своих представителей в общественные палаты (советы). В Барнауле и Волгограде не могут участвовать в формировании общественной палаты политические партии, которые были зарегистрированы менее чем за 1 год до подбора кандидатов<sup>12</sup>.

Следует отметить, что, помимо этих ограничений, в некоторых рассмотренных актах дается примерный перечень организаций, которые могут участвовать в работе консультативных ор-

<sup>6</sup> См.: п. 3.1 Положения об общественной палате Барнаула // URL: <http://palata.brn22.ru/o-palate/normativnyie-dokumentyi/polozhenie-ob-obshhestvennoj-palate-goroda-barnaula/> (дата обращения: 09.11.2019) ; п. 6.1 Положения об общественной палате Волгограда // URL: <http://www.volgadmin.ru/d/public/documents> (дата обращения: 09.11.2019) ; п. 1 ст. 4 Положения об общественной палате Екатеринбурга // URL: <https://палата.екатеринбург.рф/палата/положение> (дата обращения: 09.11.2019) ; п. 3.1 Положения об общественном совете Сургута // URL: <http://admsurgut.ru/rubric/22496/Normativnyie-dokumenty> (дата обращения: 09.11.2019).

<sup>7</sup> См.: ст. R4134-1 Кодекса территориальных коллективов Французской Республики; п. 3.1 Положения об общественной палате Барнаула; п. 7.4 Положения об общественной палате Волгограда; п. 1 ст. 4 Положения об общественной палате Екатеринбурга; п. 3.1 Положения об общественном совете Сургута.

<sup>8</sup> См.: п. 6.1 Положения об общественной палате Барнаула; п. 4.3 Положения об общественном совете Архангельска // URL: <https://www.arhcity.ru/?page=1920/0> (дата обращения: 09.11.2019) ; пп. 3 п. 6.4 Положения об общественной палате Волгограда ; пп. 4 п. 4 ст. 4 Положения об общественной палате Екатеринбурга.

<sup>9</sup> Пункт 3.11 Положения об общественной палате Барнаула; п. 6.3 Положения об общественной палате Волгограда.

<sup>10</sup> См.: п. 4.1, 4.2 Положения об общественном совете Архангельска; п. 6.1 Положения об общественной палате Барнаула; п. 8.1 Положения об общественной палате Волгограда; п. 1 ст. 4 Положения об общественной палате Екатеринбурга; п. 3.1 Положения об общественном совете Сургута.

<sup>11</sup> См.: п. 6.1 Положения об общественной палате Барнаула; п. 4.3 Положения об общественном совете Архангельска.

<sup>12</sup> См.: п. 3.11 Положения об общественной палате Барнаула; п. 6.3 Положения об общественной палате Волгограда.

ганов. Однако, поскольку данный перечень является открытым, он не ограничивает права организаций на участие в совете, а, скорее, играет чисто вспомогательную роль, поясняя норму<sup>13</sup>.

В-третьих, в данных актах ограничивается и степень влияния организаций. В принципе, при отборе членов рассматриваемых консультативных органов предполагается настолько активное участие общественных организаций, что теоретически в органе может не оказаться ни одного человека, не входящего в какую-либо организацию. Поскольку общественные организации объединяют людей по какому-то признаку: их взглядам на тот или иной вопрос, принадлежности к определенной социальной группе, их увлечениям и т.д., то, работая в общественной палате (совете), они в той или иной степени будут защищать позицию своей группы как наиболее близкую им. В то же время понятно, что интересы расположенных на территории города общественных организаций не обязательно должны во всем совпадать с интересами граждан, в деятельности этих организаций не участвующих.

Вероятно, из таких соображений активное участие организаций в трех из пяти рассмотренных актов нивелируется указанием на то, что граждане действуют от своего имени, а не от имени организации, членами которой они являются<sup>14</sup>, т.е. принадлежность к организации нужна лишь как признак активной жизненной позиции или наличия у человека других качеств, необходимых для общественной работы. Правда, эта норма, по сути, является декларативной, и не установлен механизм ее реализации (что делать, если организация будет оказывать давление на своего члена?).

Интересно также, что в ст. 3.12 Положения об общественной палате Барнаула содержится запрет на включение в состав этих органов более чем одного члена от одной общественной организации. Конечно, данное правило прежде всего позволяет обеспечить справедливое распределение мест в ситуациях, когда мест не хватает, но оно также способствует представи-

тельству в консультативном органе большего числа организаций.

В-четвертых, установлен запрет на участие лиц, замещающих должности государственной, муниципальной службы, государственные, муниципальные должности.

*Франция:* критерии отбора членов экономических, социальных и экологических советов направлены на обеспечение разнородности их состава. Законодательно установлено требование о равном представительстве в их составе мужчин и женщин. Предусмотрено 4 категории: — представители предприятий региона; — профсоюзов региона; — организаций, участвующих в жизни региона; — лиц, содействующих развитию региона (ст. R4134-1 Кодекса территориальных коллективов).

Число членов в каждой категории также определяется на государственном уровне (приложение XI к Кодексу территориальных коллективов).

Требования к гражданству кандидатов и запрет на совмещение членства в экономическом, социальном и экологическом совете с занятием государственных и муниципальных должностей не установлены. Вероятно, участие должностных лиц не рассматривается как желательный вариант, но и не видится настолько вероятным, чтобы его прямо запрещать.

*Итог:* во всех рассмотренных актах цель обеспечить представительство местного населения достигается путем закрепления требований к кандидатам в члены консультативного органа. При этом французский законодатель устанавливает требование об обязательном представительстве не любых местных жителей, а выделяемых в их составе по различным основаниям групп и об определенном численном соотношении представителей этих групп.

Иные названные выше различия в требованиях к членам консультативных органов вряд ли связаны с природой данных органов. Скорее, можно сказать, что в каждом государстве есть свой «набор» цензов, общий для различ-

<sup>13</sup> См.: п. 4.1 Положения об общественном совете Архангельска; п. 3.1 Положения об общественной палате Барнаула; п. 1 ст. 4 Положения об общественной палате Екатеринбурга; п. 3.1 Положения об общественном совете Сургута.

<sup>14</sup> Пункты 6.4, 6.5 Положения об общественной палате Барнаула; п. 3 ч. 2 ст. 28 Регламента общественной палаты Екатеринбурга // URL: <https://палата.екатеринбург.рф/палата/регламент> (дата обращения: 09.11.2019); пп. 2.3 п. 2 ст. 5 Регламента общественного совета Сургута // URL: <http://admsurgut.ru/rubric/22496/Normativnye-dokumenty> (дата обращения: 09.11.2019).

ных случаев, который применяют и к данным органам.

### **Общественные палаты (советы) как помощники органов местного самоуправления**

Российская Федерация: правовые акты не столько закрепляют «портрет» идеального помощника, сколько предоставляют его выбор самим органам местного самоуправления.

На обобщении материала о порядке формирования палат субъектов выделяют три модели:

- 1) органы местного самоуправления сами подбирают членов общественных палат персонально;
- 2) подбор ведется по формально закрепленным критериям с использованием технологии выдвижения кандидатов и выбора из них лучших на конкурсной основе;
- 3) ассоциативная — представительство от организаций, в том числе по квотам<sup>15</sup>.

Во всех рассмотренных актах реализован первый вариант.

1. Основной способ: глава<sup>16</sup> или глава и представительный орган<sup>17</sup> определяют, кому предложить должность члена палаты (совета), а гражданин может принять предложение или отказаться. Интересно, что граждане даже не выдвигают свои кандидатуры — это делают органы местного самоуправления. Впрочем, предлагать кандидатуры вправе местные общественные организации. В Барнауле для кандидатов от организаций отведена треть от общего количества мест<sup>18</sup>.

2. Дополнительный способ: во всех городах, кроме Архангельска, утвержденные члены консультативного органа могут выбирать своих коллег<sup>19</sup>. Избрание части членов их ранее выбранными коллегами позволяет предположить, что приоритет состоит в том, чтобы члены обще-

ственной палаты (совета) были знакомы друг с другом и с должностными лицами местного самоуправления (хотя бы заочно). Это заведомо не способствует представлению в палате (совете) широкого спектра интересов и мнений, но, вероятно, должно обеспечивать в ней рабочую атмосферу.

В целом описанная процедура не похожа на традиционные (и наиболее обсуждаемые) способы формирования представительных органов, что делает интересным рассмотрение вопроса о ее предназначении, в частности о том, почему обязательным условием является участие общественных организаций. Если бы цель состояла в том, чтобы обеспечить присутствие в составе палаты (совета) лиц с разными интересами и мировоззрением, логично было бы требовать именно представительства определенных социальных групп (как, например, равное число представителей каждого из субъектов РФ в Совете Федерации ФС РФ, паритет работников и работодателей в российских комиссиях по разрешению трудовых споров и во французских советах прюдомов и т.д.). Если бы акцент делался на предоставлении общественным организациям возможности участия в работе органов местного самоуправления, то, вероятно, такое право было бы предоставлено всем организациям, отвечающим определенным критериям (как, например, участие профсоюзов и организаций работодателей в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений). Поэтому логично сделать вывод, что участие общественных организаций способствует поиску кадров, по каким-то параметрам полезных для органов местного самоуправления.

Прежде всего, представители общественных организаций могут рассматриваться как носители знаний о различных сферах человеческой жизнедеятельности. В большинстве актов в качестве целей деятельности общественных

<sup>15</sup> Гриб В. В. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/47518-modeli-principy-formirovaniya-obshhestvennykh-palat-subektakh-rossijskoj> (дата обращения: 09.11.2019).

<sup>16</sup> См.: п. 7.1 Положения об общественной палате Волгограда; п. 4.4 Положения об общественном совете Архангельска.

<sup>17</sup> См.: п. 3.1 Положения об общественной палате Барнаула; ст. 5 Положения об общественной палате Екатеринбурга; п. 3.1 Положения об общественном совете Сургута.

<sup>18</sup> Пункт 3.9 Положения об общественной палате Барнаула.

<sup>19</sup> См.: п. 3.13 Положения об общественной палате Барнаула; п. 7.6 Положения об общественной палате Волгограда; п. 6 ст. 5 Положения об общественной палате Екатеринбурга; п. 3.5, 3.6 Положения об общественном совете Сургута.

палат указаны помощь органам местного самоуправления в обеспечении социально-экономического развития города<sup>20</sup> и разработка предложений для них<sup>21</sup>. Для достижения этих целей необходимы специалисты в различных сферах.

Наиболее строгая проверка качеств кандидата предусмотрена в Положении об общественной палате г. Волгограда — кандидат должен направить главе муниципального образования проект, содержащий «предложения по общественному либо экономическому развитию Волгограда и эффективные способы их реализации». Причем подробно расписаны требования к оформлению и содержанию этого документа: его автор должен подумать о «конечных и промежуточных результатах проекта, сроках выполнения», описать «требуемые объемы и источники финансирования... показатели его эффективности, содержание конкретных мероприятий, конечные результаты реализации проекта»<sup>22</sup>.

Прямое подтверждение наличия у членов общественной палаты роли эксперта можно увидеть в Екатеринбурге, где избранные кандидаты исходно подразделяются по сферам деятельности: политика и общество, ЖКХ, здравоохранение, образование и наука, культура и т.д.<sup>23</sup>

Кроме того, можно предположить, что сотрудничество с общественными организация-

ми представляет интерес потому, что они объединяют людей, мотивированных на участие в общественной работе, — именно таких, какие нужны и в общественных палатах и советах. Благодаря этому общественные организации выполняют функцию «отбора активных индивидуумов»<sup>24</sup>.

Таким образом, предусмотренный в данных актах порядок формирования общественных палат направлен прежде всего на обеспечение отбора лиц, с которыми будет удобно работать органам местного самоуправления. К данному порядку в полной мере можно отнести предъявляемые к Общественной палате РФ замечания об отсутствии гарантии независимости от публичной власти, которыми могли бы стать нормативно закрепленные более конкретные требования к членам палаты (совета<sup>25</sup>), сохранение влияния в палате (совете) общественных организаций<sup>26</sup>.

Донабор членов органа ранее назначенными членами, используемый для общественных палат (советов) как дополнительный способ, в принципе, также называют в определенной степени изолирующим орган от населения<sup>27</sup>. В то же время следует отметить, что в зарубежных странах есть примеры его использования даже для формирования национального парламента (так назначается часть членов Сената — верхней палаты парламента Бельгии (п. 3—7 ч. 1 ст. 67 Конституции Бельгии<sup>28</sup>)).

<sup>20</sup> Пункт 2.2.1 Положения об общественном совете Архангельска; ст. 2.2 Положения об общественной палате Барнаула; абз. 6 разд. 3 Положения об общественной палате Волгограда; п. 4, 5 ст. 3 Положения об общественной палате Екатеринбурга.

<sup>21</sup> Пункт 1.1 Положения об общественной палате Барнаула; п. 2.2.7 Положения об общественном совете Архангельска, абз. 2, 5 разд. 3 Положения об общественной палате Волгограда, п. 3 ст. 2 Положения об общественной палате Екатеринбурга.

<sup>22</sup> Пункт 7.8 Положения об общественной палате Волгограда.

<sup>23</sup> Доклады о деятельности Общественной палаты муниципального образования «город Екатеринбург» в 2017 г. (протокол заседания Общественной палаты муниципального образования «город Екатеринбург» от 29.03.2018 № 2) и в 2018 г. (протокол заседания Общественной палаты муниципального образования «город Екатеринбург» от 28.02.2019 № 6) // URL: <https://палата.екатеринбург.рф/деятельность/доклады> (дата обращения: 08.12.2019).

<sup>24</sup> Попов А. А. Программа взаимодействия общественных организаций в сфере повышения эффективности и развития органов местного самоуправления // Социология и право. 2013. № 3 (20). С. 20.

<sup>25</sup> Коломытцева О. Н., Коломытцева Л. Н. Деятельность Общественной палаты РФ по ограничению государственной власти // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 3 (8). С. 150.

<sup>26</sup> Тиховодова А. В. Эволюция Общественной палаты РФ как института гражданского общества // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. 2013. № 35. С. 139—140.

<sup>27</sup> Боровков П. С. От кооптации к выборам: реформирование способа избрания понтификов в Римской республике в III—II вв. до н.э. (политико-правовой аспект) // Вестник древней истории. 2011. № 2 (277). С. 111.

<sup>28</sup> La Constitution de la Belgique fédérale coordonnée le 17 février 1994 // URL: <https://www.const-court.be/> (дата обращения: 08.02.2020).

Ограничение круга организаций, которые вправе направлять представителей в общественную палату, также отчасти можно объяснить стремлением допускать к участию только тех, чьи цели деятельности не слишком сильно расходятся с целями, которые преследуют органы местного самоуправления. Ведь запрету (помимо организаций, признанных экстремистскими, и тех, которые зарегистрированы недавно) подлежат также любые политические партии. В отличие от двух других попавших под запрет категорий, их вряд ли можно упрекнуть в нарушении закона или в том, что они не имеют представления о жизни города и опыта работы в нем. Скорее, их отводят потому, что их нацеленность на участие в политической жизни не сочетается с ролью общественных палат как советчиков власти, к самой власти не стремящихся. Политизация общественных палат рассматривается как нежелательный вариант.

*Франция:* экономические, социальные и экологические советы, как и российские общественные палаты, формируются органами публичной власти по правилам, устанавливаемым самими этими органами. Причем здесь речь идет даже не о местном самоуправлении, а о территориальных органах государственной власти. Члены экономических, социальных и экологических советов назначаются префектом — представителем Правительства Французской Республики на уровне местных коллективов, в частности регионов (ч. 2 ст. R4134-4 Кодекса территориальных коллективов).

В их формировании также участвуют общественные организации, и даже более активно, чем в Российской Федерации: 3 из 4 категорий членов совета, о которых говорилось выше, — это представители организаций.

Цель деятельности экономического, социального и экологического совета определена как предоставление региональному совету (представительному органу местного самоуправления) информации об экономических, социальных и экологических рисках и последствиях региональной политики (абз. 2 ст. L4134-1 Кодекса территориальных коллективов). Поэтому к экономическим, социальным и экологическим советам в полной мере можно отнести сказанное выше про приглашение представителей общественных организаций как

носителей полезных для органов местного самоуправления знаний.

Французские социологи выделяют три типа знаний граждан, которые могут быть задействованы в муниципальном управлении посредством партисипативной демократии: пользовательские, профессиональные и политические. Пользовательские знания основаны на личном опыте, к ним относят информацию о местных особенностях и об интересах и о нуждах жителей. Использовать свои профессиональные знания для нужд местного сообщества могут те, чья работа связана с архитектурой, экологией и т.д. Политические знания, называемые также умением вести борьбу, включают навыки публичной речи, проведения собраний, знания об избирательном процессе и другие подобные знания и навыки, обычно используемые в политической деятельности<sup>29</sup>.

Правовое регулирование формирования экономических, социальных и экологических советов (как и российских общественных палат (советов)) позволяет предположить цель задействовать разные типы знаний. Требование проживать на территории муниципалитета или участвовать в его жизнедеятельности обеспечивает наличие у кандидатов пользовательских знаний. Члены общественных организаций, чье участие обязательно, должны, очевидно, обладать политическими знаниями. Применительно к экономическим, социальным и экологическим советам можно сказать, что представители профсоюзов и объединений работодателей (т.е. первые две категории членов совета) являются и носителями знаний об интересах представляемых ими социальных групп.

Идея подбора мотивированных людей также реализована здесь: и фактом приглашения членов общественных организаций, которые, как говорилось выше, с высокой степенью вероятности имеют активную гражданскую позицию, и тем, что, помимо представителей общественных организаций, к участию приглашаются лица, содействующие развитию региона (ст. R4134-1 Кодекса территориальных коллективов).

Политические партии также не включены в перечень организаций, способных участвовать в формировании советов. Это можно объяснить необходимостью «разделения управ-

<sup>29</sup> Nez H. Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris, 2011 // URL: <https://www.cairn.info/revue-sociologie-2011-4-page-387.htm> (дата обращения: 28.12.2019).

ления и политики»<sup>30</sup> на местном уровне, т.е. замены политиков на управленцев-профессионалов. Конечно, партисипативная демократия предполагает замену уже самих профессионалов местными жителями, но в части признания нежелательным участия политиков в осуществлении местного самоуправления данные концепции совпадают.

*Итог:* если требования к кандидатам обеспечивают как представительство населения, так и поиск граждан, готовых оказывать помощь муниципальным властям в их деятельности и обладающих необходимыми для этого знаниями, то процедура отбора кандидатов обеспечивает именно поиск «помощников» местных властей. Различие между российскими общественными палатами (советами) и французскими экономическими, социальными и экологическими советами состоит в том, что первые формируются местными властями, а вторые — представителями государственной власти на местах.

## Вывод

Процедура подбора кандидатов в члены как общественных палат (советов), так и экономических, социальных и экологических советов выстроена таким образом, чтобы предоставить органам публичной власти возможность найти себе хороших помощников, хотя, конечно, данные лица должны быть представителями местного сообщества. Эти выводы в отношении российского опыта основаны на анализе лишь части общественных палат, но есть основания полагать, что принцип их формирования является общепринятым, т.к. он закреплен в законодательстве для Общественной палаты РФ. Вряд ли именно данные муниципалитеты восприняли федеральное регулирование за образец, а все остальные не стали этого делать.

Это интересно и тем, что, хотя статус экономических, социальных и экологических советов во Франции регулируется единым общенациональным актом, а статус рассмотренных рос-

сийских общественных палат (советов) определяется различными актами муниципальных образований, тем не менее порядок формирования у них один — назначение представителем власти с учетом мнения общественных организаций.

Порядок формирования общественных палат, исключая голосование горожан, критикуют в российской литературе за недемократичность. Следует заметить, что, рассматривая с этих позиций экономические, социальные и экологические советы Франции, можно найти реализацию идеи представительства населения, которое принято считать одной из целей голосования<sup>31</sup>, хотя само голосование тут тоже не предусмотрено. Если не рассматривать население как «совокупность индивидов или выделенных по произвольным признакам общественных организаций»<sup>32</sup>, а считать, что оно четко поделено на устойчивые группы со своими интересами, представительство будет обеспечено только при наличии в органе власти членов каждой из этих групп. Здесь оно обеспечивается присутствием в составе совета коллегий предпринимателей (т.е. работодателей) и профсоюзов.

Не умаляя значения выборов как наиболее демократичного способа формирования органов власти, можно сказать, что их вряд ли следует считать оптимальными для всех ситуаций, особенно учитывая стоимость проведения голосования. Конечно, орган, члены которого назначаются главой муниципального образования, вряд ли может ограничивать власть органов местного самоуправления или быть для них независимым контролером (если только речь не идет о контроле за деятельностью подчиненных главе органов). Но если цель состоит просто в том, чтобы предоставить возможность участвовать в работе органов власти представителям граждан, чтобы использовать их знания и навыки или узнать их мнение, то вряд ли обязательно избирать их. Даже будучи назначенными должностным лицом, они не перестают быть членами местного сообщества, т.е. отвечают своему предназначению.

<sup>30</sup> Bacqué M.-H., Gauthier M. Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis «A ladder of citizen participation» de S. R. Arnstein // URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.htm> (дата обращения: 28.12.2019).

<sup>31</sup> См., например: Выборы в механизме народовластия в Российской Федерации / М. И. Кукушкин [и др.]. Екатеринбург, 2000. С. 17.

<sup>32</sup> Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. С. 67.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. — М. : Юрид. лит., 1987. — 366 с.
2. Бондарева Е. А. Общественная палата Российской Федерации — институт или «министерство» гражданского общества? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. — 2006. — № 1. — С. 26—38.
3. Боровков П. С. От кооптации к выборам: реформирование способа избрания понтификов в Римской республике в III—II вв. до н.э. (политико-правовой аспект) // Вестник древней истории. — 2011. — № 2 (277). — С. 109—122.
4. Выборы в механизме народовластия в Российской Федерации / М. И. Кукушкин [и др.]. — Екатеринбург, 2000. — 212 с.
5. Гриб В. В. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/47518-modeli-principyu-formirovaniya-obshhestvennykh-palat-subektakh-rossijskoj> (дата обращения: 09.11.2019).
6. Коломытцева О. Н., Коломытцева Л. Н. Деятельность Общественной палаты РФ по ограничению государственной власти // Вестник Владимирского юридического института. — 2008. — № 3 (8). — С. 148—151.
7. Огнева Е. А. Общественная палата как правозащитный институт в системе общественного контроля современной России // Среднерусский вестник общественных наук. — 2014. — № 1 (31). — С. 146—151.
8. Панов А. А. Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества // Право и государство: теория и практика. — 2005. — № 6. — С. 22—30.
9. Попов А. А. Программа взаимодействия общественных организаций в сфере повышения эффективности и развития органов местного самоуправления // Социология и право. — 2013. — № 3 (20). — С. 19—23.
10. Тиховодова А. В. Эволюция Общественной палаты РФ как института гражданского общества // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. — 2013. — № 35. — С. 138—144.
11. Фесечко Т. А., Ивлиев П. В. Оптимизация роли Общественной палаты Российской Федерации в законотворческом процессе // Юридическая мысль. — 2008. — № 6 (50). — С. 137—142.
12. Vacqué M.-H., Gauthier M. Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis «A ladder of citizen participation» de S. R. Arnstein // URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.htm> (дата обращения: 28.12.2019).
13. Bherer L. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques // URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-105.htm> (дата обращения: 25.10.2019).
14. Blondiaux L., Fourniau J.-M. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien? // URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm> (дата обращения: 25.10.2019).
15. Nez H. Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris, 2011 // URL: <https://www.cairn.info/revue-sociologie-2011-4-page-387.htm> (дата обращения: 28.12.2019).

Материал поступил в редакцию 3 марта 2020 г.

## REFERENCES

1. Barabashev GV, Starovoytov NG, Sheremet KF. Sovety narodnykh deputatov na etape sovershenstvovaniya sotsializma [Soviets of people's deputies at the stage of improving socialism]. Moscow: Yuridicheskaya literatura; 1987. (In Russ.)
2. Bondareva EA. Obshchestvennaya palata Rossiyskoy Federatsii — institut ili «ministerstvo» grazhdanskogo obshchestva? [Public chamber of the Russian Federation — Institute or "Ministry" of civil society?]. *Vestnik voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo [Proceedings of Voronezh State University Series: Law]*. 2006;1:26-38. (In Russ.)

3. Borovkov PS. Ot kooptatsii k vyboram: reformirovanie sposoba izbraniya pontifikov v rimskoy respublike v III-II vv. do n.e. (politiko-pravovoy aspekt) [From co-optation to elections: reforming the method of electing pontiffs in the Roman Republic in the 3-2 centuries BC (political and legal aspect)]. *Vestnik drevney istorii*. 2011;2(277):109-122. (In Russ.)
4. Kukushkin MI, et al. Vyборы v mekhanizme narodovlastiya v Rossiyskoy Federatsii [Elections in the mechanism of democracy in the Russian Federation]. Ekaterinburg; 2000. (In Russ.)
5. Grib VV. Modeli i printsipy formirovaniya obshchestvennykh palat v subektakh Rossiyskoy Federatsii [Models and principles of formation of public chambers in the subjects of the Russian Federation]. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/47518-modeli-principy-formirovaniya-obshchestvennykh-palat-subektakh-rossijskoj> [cited 2019 Nov 09]. (In Russ.)
6. Kolomyttseva ON, Kolomyttseva LN. Deyatel'nost obshchestvennoy palaty RF po ogranicheniyu gosudarstvennoy vlasti [Activities of the Public chamber of the Russian Federation to restrict state power]. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta [Bulletin of the Vladimir Law Institute]*. 2008;3(8):148-151. (In Russ.)
7. Ogneva EA. Obshchestvennaya palata kak pravozashchitnyy institut v sisteme obshchestvennogo kontrolya sovremennoy Rossii [Public chamber as a human rights institution in the system of public control in modern Russia]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]*. 2014;1(31):146-151. (In Russ.)
8. Panov AA. Obshchestvennaya palata Rossiyskoy Federatsii kak novyy subekt grazhdanskogo obshchestva [Public chamber of the Russian Federation as a new subject of civil society]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. 2005;6:22-30. (In Russ.)
9. Popov AA. Programma vzaimodeystviya obshchestvennykh organizatsiy v sfere povysheniya effektivnosti i razvitiya organov mestnogo samoupravleniya [Program of interaction of public organizations in the field of improving the efficiency and development of local government]. *Sotsiologiya i pravo [Sociology and law]*. 2013;3(20):19-23. (In Russ.)
10. Tikhovodova AV. Evolyutsiya obshchestvennoy palaty RF kak instituta grazhdanskogo obshchestva [Evolution of the Public chamber of the Russian Federation as an institution of civil society]. *Vestnik Volzhskoy gosudarstvennoy akademii vodnogo transporta*. 2013;35:138-144. (In Russ.)
11. Fesechko TA, Ivliev PV. Optimizatsiya roli Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii v zakonotvorcheskom protsesse [Optimization of the role of the Public chamber of the Russian Federation in the legislative process]. *Yuridicheskaya mysl [Legal thought]*. 2008;6(50):137-142. (In Russ.)
12. Bacqué M-H, Gauthier M. Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "a ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein. URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.htm> [cited 2019 Dec 28]. (In Fr.)
13. Bherer L. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-105.htm> [cited 2019 Oct 25]. (In Fr.)
14. Blondiaux L, Fourniau J-M. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: beaucoup de bruit pour rien? URL: <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm> [cited 2019 Oct 25]. (In Fr.)
15. Nez H. Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris, 2011. URL: <https://www.cairn.info/revue-sociologie-2011-4-page-387.htm> [cited 2019 Dec 28]. (In Fr.)