



УДК 342.571

DOI 10.17506/26867206_2023_23_2_146

Представительство населения в местных консультативных органах

Мария Александровна Кокотова

Уральский государственный юридический университет

г. Екатеринбург, Россия

E-mail: kma004@usla.ru

*Поступила в редакцию 12.09.2022, поступила после рецензирования 19.02.2023,
принята к публикации 14.03.2023*

Целью статьи является выявление специфики представительства, осуществляемого местными консультативными органами, которые создаются для обеспечения участия населения в местном самоуправлении. Для рассмотрения данной проблемы автор опирается на зарубежный и российский опыт. В качестве теоретической базы исследования выступают такие концепции представительства, как представительство-сходство и представительство-различие (представительство-замена). Выделяются достоинства и недостатки данных теорий, рассматриваются их конкретные проявления в разных странах. Подчеркивается, что конструкции, обеспечивающие сходство представителя с народом, выработаны в первую очередь для представительных органов. Для определения состава консультативных органов наиболее оптимальным способом выступает представительство социальных групп. Однако это порождает ряд вопросов, которые нуждаются в правовом регулировании: какие социальные группы должны быть представлены в конкретном органе; каким образом определяется его структура; как отбираются представители социальных групп и т.д. Отмечается, что консультативные органы могут включать одну социальную группу или все группы, полученные в результате деления общества по какому-либо критерию. Структура органа может определяться единой его регламентом или отдельно для каждого созыва. Автор полагает, что структура консультативного органа подлежит правовому регулированию, поскольку влияет на принимаемые решения. Еще один спорный вопрос касается отбора представителей. Для этой цели могут использоваться выборы, делегирование своих членов организациями или случайная выборка. Несмотря на то, что делегирование своих членов организациями является наиболее простым способом обеспечить представительство, оно не способно вовлечь все население. Поэтому данный способ отбора нуждается в дополнительных гарантиях, таких как объективные критерии выбора организации и демократичный способ отбора организацией своего представителя.



© Кокотова М.А., 2023

Ключевые слова: представительство, сходство, различие, замена, местные консультативные органы, общественные организации, случайная выборка

Representation of Population in Local Consultative Bodies

Maria A. Kokotova

Ural State Law University
Yekaterinburg, Russia
E-mail: kma004@usla.ru

Received 12.09.2022, revised 19.02.2023, accepted 14.03.2023

Abstract. The aim of this article is to identify the specifics of representation, realized by the local consultative bodies, which are created to ensure the participation of citizens in local government. To consider this problem, the author relies on foreign and Russian experience. Such concepts of representation as representation-resemblance and representation-distinction (representation-substitution) serve as the theoretical basis of the research. The author highlights the advantages and disadvantages of these theories and examines their specific manifestations in different countries. It is emphasized that the structures ensuring the similarity of the representative with the people are developed primarily for representative bodies. To determine the composition of consultative bodies, the most optimal way is the representation of social groups. However, this raises a number of issues that need legal regulation: which social groups should be represented in a particular body; how its structure is determined; how representatives of social groups are selected, etc. It is noted that consultative bodies might include only one social group or all the groups emerged as a result of the division of society according to some criteria. The structure of the body may be defined once by its rules of procedure or separately for every convocation of the body. The author believes that the structure of the consultative body is subject to legal regulation since it affects the decisions taken. Another controversial issue concerns the selection of representatives. For this purpose, elections, delegation of members by associations or random selection can be used. Despite the fact that delegation of members is the easiest way to ensure representation, it is unable to engage the whole population. Therefore, this method of selection needs additional guarantees such as objective legal criteria for choosing an association and the democratic way for the association to select its representative.

Keywords: representation, resemblance, distinction, substitution, local consultative bodies, associations, random selection

For citation: Kokotova M.A. Representation of Population in Local Consultative Bodies, *Antinomies*, 2023, vol. 23, iss. 2, pp. 146-161. (In Russ.). https://doi.org/10.17506/26867206_2023_23_2_146

Введение

Участие населения в осуществлении публичной власти, и в частности местного самоуправления, предоставляет дополнительные возможности для реализации народовластия сверх тех, что выработаны непосредственной и

представительной демократией (Borella 2012: 5). Для любых институтов народовластия принципиален вопрос об адекватности отражения ими воли населения. Рассматривая с этой точки зрения формы участия, их можно разделить на те, в которых могут участвовать все заинтересованные жители, отвечающие установленным цензам (например, сход, публичные слушания, местный консультативный референдум, опрос), и те, где участвует лишь относительно небольшая часть жителей (консультативные палаты и советы).

Если формы наподобие схода заведомо можно считать выражением воли населения, то консультативные органы смогут претендовать на это только в том случае, если порядок их формирования будет гарантировать, что их члены являются представителями всего населения.

Из существующих теорий представительства для нашего исследования наиболее целесообразно сопоставление, с одной стороны, представительства-сходства, с другой – представительства-различия (Sintomer 2013: 29), или представительства-замены (Ankersmit 2013: 458). В первом случае предполагается сходство представителя с представляемыми; во втором достаточно соблюдения надлежащего порядка подбора представителя.

Конструкции, обеспечивающие сходство представителя с представляемыми (народом), выработаны, прежде всего, для представительных органов, но возможно оценить их применимость и к консультативным органам. К таким конструкциям можно отнести императивный мандат, требующий наличия наказов, предназначение которых состоит в том, чтобы «очерчивать на основе конституции пределы полномочий представителей и представительных органов и давать народу, поручившему этим органам осуществление государственной власти, право контролировать представителей и представительные органы, а если представитель нарушает требования наказа, лишать его полномочий» (Коток 1967: 22). Однако с учетом того, что депутат представляет неоднородную группу людей, которые могут иметь противоположные мнения по одному вопросу, представительство даже при описанных условиях все равно остается в определенной степени фиктивным. Кроме того, императивный мандат не так широко распространен, как свободный (Васькова 2006: 76), при котором цель выражения депутатом воли непосредственно голосующих за него избирателей вообще не ставится, поскольку он «признается представителем всего населения (а не избирательного округа)» (Коновалова 2017: 58).

Если исходить из того, что невозможно обеспечить адекватное отражение депутатом воли его избирателей, остается думать только о качестве принимаемых решений. Но тогда нет и оснований считать, что лучшее решение примут именно выборные должностные лица. Если нет причин полагать, что рядовой гражданин может понять все тонкости парламентской борьбы, то невозможно поверить, что он выберет лучшего кандидата из всех возможных. Если избиратель не понимает, что депутат должен делать в парламенте, значит, он не знает, какие качества для этого нужны; к тому же избирателю трудно получить достоверную и полную информацию о том, какими качествами наделен конкретный депутат.

В такой логике, вероятно, рациональнее было бы вообще отказаться от института депутатского мандата в пользу профессиональных управленцев, приходящих к власти по конкурсу. Применительно к консультативным органам данный подход уже реализуется посредством вовлечения в их работу экспертов. Так, Консультативный совет Мадрида состоит из юристов с 15-летним опытом и лиц, ранее занимавших муниципальные должности (п. 2 ст. 7 закона, регулирующего деятельность Совета¹), а Консультативный совет Висбадена по дизайну и памятникам – из архитекторов, инженеров, специалистов по планированию городской среды и ландшафта, защите памятников (п. 3 § 2 положения о Совете²). В конце концов для того, чтобы представить себе структуру интересов в местном сообществе, нет необходимости опрашивать граждан и выяснять позицию общественных организаций. Имея данные о том, в каких сферах заняты местные жители, в каких районах они проживают, уже можно предугадать их позицию по многим вопросам.

Однако концепция народовластия в современных государствах имеет настолько важное значение для легитимации публичной власти, что ее вряд ли можно полностью заменить экспертным суждением. Поэтому остается необходимость в поиске *альтернативных способов* решения данной проблемы.

Такие способы предлагает концепция представительства-различия. В правовом регулировании консультативных органов выработан способ, при котором акцент делается на составе органа, который должен включать представителей от разных социальных групп. Для обозначения способности органов, создаваемых по данному принципу, выражать мнение населения, используется термин «представительность» (см., напр.: Харц-Карп, Веймут 407). Такие консультативные органы предусмотрены, в частности, в законах об экономических и социальных советах Андалусии (ст. 8)³, Кантабрии (п. 1 ст. 2)⁴, Буэнос-Айреса (ст. 7)⁵, Мехико (ст. 6)⁶.

¹ Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid // Boletín Oficial del Estado. 3 de marzo de 2008. Núm. 54. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-4061-consolidado.pdf> (дата обращения: 22.08.2022).

² Ordnung für den Gestaltungs- und Denkmalbeirat der Landeshauptstadt Wiesbaden (in der Fassung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Nr. 0336 vom 1. Oktober 2015, geändert durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Nr. 0363 vom 14. September 2017) // Landeshauptstadt Wiesbaden. URL: https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/rathaus/stadtrecht/1_-_3.4_Gestaltungsbeiratsordnung_Stand_2019.pdf (дата обращения: 22.08.2022).

³ Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía // Portal oficial de la Junta de Andalucía. URL: <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=coleccion&id=3437&cley=5> (дата обращения: 22.08.2022).

⁴ Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria // Boletín Oficial de Cantabria. 19 de diciembre de 2018. Núm. 246. URL: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=333536> (дата обращения: 22.08.2022).

⁵ Ley No. 3317 – Funcionamiento del Consejo Económico y Social de la CABA (Buenos Aires, 26 de noviembre de 2009) // Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos

Логика данного подхода можно описать следующим образом. Теория сходства предполагает, что лицо может надлежащим образом представлять интересы тех, кто схож с ним. Соответственно, если нет возможности обеспечить участие всех местных жителей, нужно пригласить по меньшей мере одного представителя от каждой социальной группы, и вместе они составят модель местного сообщества. Если решение принимается голосованием, то значение имеет также количественное соотношение представителей разных социальных групп. Тогда результат голосования группы теоретически будет близок к тому, который получился бы при голосовании всех местных жителей.

Данная логика, думается, наиболее подходит консультативным органам, для членов которых минимален риск отрыва от своей социальной группы и забвения ее интересов, грозящий тем, кто осуществляет властные полномочия на профессиональной основе. Об этом, в частности, пишет М. Дюверже (Дюверже 2002: 246). Члены консультативного органа не являются представителями власти, они по-прежнему остаются частью населения, своей социальной группы и в силу этого не могут забыть о ее нуждах.

Состав представляемых социальных групп

Идея отдельного представительства разных социальных групп предлагает логичное объяснение того, почему представитель будет защищать интересы представляемых. Консультативный орган, являющийся «обществом в миниатюре», представляющий все социальные группы местного сообщества, можно бы было считать таким же надежным выразителем интересов местного населения, как и референдум.

В то же время очевидно, что при применении данного способа результат в значительной степени зависит от того, как определено понятие «социальная группа». Как пишет Ф. Анкерсмит, «нет “сходства” или “истинного представительства” в отсутствие определенных “систем счисления”, “правил проектирования” и т.д., которые определяют, что *считается* сходством» (Ankersmit 2013: 460). Следовательно, соответствие позиции, выработанной консультативным органом, воле местного населения будет обеспечено только в той мере, в какой мы составили верное представление о структуре населения. Для органа, действительно представляющего собой модель общества, нужно было бы найти идеальную схему, исчерпывающим образом описывающую структуру этого общества.

В социологии выработан ряд подходов к определению социальной группы. Однако для права, как представляется, различие между ними не так актуально; им используется, как правило, идеологический подход, берущий

Aires. URL: <http://www.cesba.gob.ar/ver-ley-ley-n-3317-funcionamiento-del-consejo-economico-y-social-de-la-caba-608> (дата обращения: 22.08.2022).

⁶Ley del Consejo Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México (publicada en la Gaceta oficial de la Ciudad de México el 25 de julio de 2019) // Congreso de la Ciudad de México. URL: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/604ea59a935ea3cac9fd4064ebaac0915fed0300.pdf> (дата обращения: 22.08.2022).

за основу группу, «разделяющую одни и те же интересы или одну и ту же идеологию» (Галлямов, Горемыкина 2017: 138). Однако и на основании этого подхода население можно поделить на разные социальные группы, если руководствоваться различными критериями деления.

В социологии по функциональному предназначению выделяют родственные, локальные (связанные соседством), мистико-экстатические группы, группы экономической активности и те, что не ориентированы на получение прибыли (Гурвич 2004: 728). Консультативный орган, который будет содержать подразделения, представляющие все названные социальные группы, едва ли возможен. При этом человек принимает решение, исходя из сложной совокупности факторов, с учетом всех своих «ипостасей» (национальной, религиозной принадлежности, социального статуса и т.д.), поэтому, опираясь лишь на одну из них, невозможно предвидеть результат.

Более того, исходя из вышесказанного, представительство более чем одного человека в принципе невозможно. Но поскольку оно все же необходимо, вероятно, следует абстрагироваться от этих соображений и использовать представительство различных социальных групп как наиболее приближенный к идеалу, хотя и не достигающий его вариант. При этом, конечно, нужно осознавать, что в таких органах представлены не все социальные группы, и это влияет на достоверность их выводов.

Таким образом, представительство социальных групп можно назвать применяющимся на практике и, думается, оптимальным способом определения состава консультативных органов. Конечно, как и другие виды представительства, оно порождает по меньшей мере три проблемы, которые нуждаются в правовом регулировании: какие социальные группы должны быть представлены в конкретном органе; кто будет его определять; как будут отбираться представители этих социальных групп.

Существует два вида органов с точки зрения *представительности в них социальных групп*. Первые предназначены для выражения интересов одной группы и, соответственно, не могут служить моделью общества сами по себе. Скорее, они являются проявлением позитивной дискриминации, создаваясь для групп, по каким-то причинам находящихся в уязвимом положении: инвалиды (например, § 80 устава земли Саксония-Анхальт в ФРГ)⁷, пожилые люди (п. 2 ст. 10 регламента Совета пожилых людей испанской Сеуты⁸) и т.д. Тем самым выравнивается уровень защиты их прав по отношению к остальному населению, а значит, обеспечивается адекватное представление интересов всех имеющихся социальных групп.

Второй вид органов включает представителей сразу нескольких социальных групп, интересы которых зачастую противоречат друг другу.

⁷ Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Juni 2014 // Landesrecht Sachsen-Anhalt. URL: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-KomVerfGST2014rahmen> (дата обращения: 22.08.2022).

⁸ Reglamento del Consejo del Mayor, de 14 de febrero de 2003 // Portal oficial del Ayuntamiento de Ceuta. URL: <https://www.ceuta.es/ceuta/46-paginas/paginas/normativa/133-reglamento-del-consejo-del-mayor-de-14-de-febrero-de-2003> (дата обращения: 22.08.2022).

Так, в Экономический и социальный совет Андалусии входят в равных долях представители бизнеса, профсоюзов и организаций потребителей. Экономический и социальный совет Кантабрии добавляет к этим группам представителей организаций аграрного и рыболовецкого сектора, а также социально-экономических организаций. Одна из задач подобных органов состоит в том, чтобы рассмотреть тот или иной вопрос сразу с нескольких позиций.

Интересно, что за основу создания модели общества берутся именно экономические интересы, вероятно, как стабильно и четко подразделяющие людей на группы, а также наиболее значимые. В принципе можно представить себе и иные сферы, в которых общество подразделяется на группы с не вполне совпадающими интересами, представительством которых занимаются общественные организации, способные участвовать в работе консультативных органов. Так, актуальным для любого города вопросом является организация дорожного движения. В России его участники объединены в организации автомобилистов (например, Всероссийское общество автомобилистов), велосипедистов (например, Екатеринбургское общество велосипедистов) и пешеходов (Союз пешеходов). Аналогично развитие городской инфраструктуры интересует экологические и строительные организации. Думается, что интересы подобного рода тоже могут быть представлены в местных консультативных органах.

Однако такую модель можно построить не со всеми социальными группами. В частности, для правового регулирования важно различие между группами, объединяющими людей со схожими интересами (например, работников, предпринимателей, инвалидов, молодежь) и со схожими убеждениями (в качестве примера можно назвать экологов, религиозные группы). Интерес в большей степени, чем убеждения, задается объективно, соответственно, легче сформулировать критерии для отбора членов органа. Состояние здоровья, социальный статус, возраст человека подтверждаются документами либо просто видны с первого взгляда. Приверженность определенным убеждениям, напротив, выражается в отдельных поступках и высказываниях, обобщение и документирование которых были бы трудоемким и даже нелепым процессом. Самым простым доказательством является принадлежность к общественной организации, пропагандирующей соответствующие взгляды, но это не подходит тем, кто исповедует убеждения, не являясь членом какой-либо организации. Сказанное не означает, что представительство людей с различными убеждениями невозможно и не практикуется, просто оно распространено в меньшей степени.

Соответственно, описывая по тому или иному критерию социальные группы, представленные в муниципалитете, можно составить достаточно полное описание его структуры. Если же основывать описание на воззрениях, то оно будет относиться только к жителям, которые имеют и высказывают свою позицию.

В России есть органы как первого, так и второго типа. Однако в последних выработан несколько иной вариант представления модели местного сообщества. Если структура описанных выше экономических, социальных

и экологических советов строится по одному критерию (экономическому интересу членов), то в состав российских общественных палат и советов при местных органах власти могут входить группы, разделяемые по самым разным критериям (экономический интерес, религиозные убеждения, национальная принадлежность и др.). Причем по части критериев имеется представительство не всех возможных групп. Например, есть советы, где представлены только христиане⁹ или включены не все национальные группы¹⁰.

Можно предположить, что члены таких органов не защищают только свою социальную группу, а являются авторитетными людьми, в задачу которых входит применить свои знания и опыт на благо всех. Достоинство подхода заключается в возможности рассматривать обсуждаемые вопросы с самых разных позиций. Однако слабость такой модели в том, что она будет работать лишь при определенной степени альтруизма и осознанного самоограничения членов, тогда как представительство всех социальных групп работает и в том случае, если каждый будет защищать только свои узкогрупповые интересы. Право же, думается, должно быть рассчитано не на идеальное поведение, а на отклонения от него.

Порядок определения состава представляемых групп

Состав групп может устанавливаться либо единожды в нормативном правовом акте, посвященном участию в данном муниципальном образовании, либо в каждом конкретном случае организаторами. Думается, первый вариант более демократичен, поскольку представительность социальных групп в консультативном органе – значимый момент, который влияет на содержание принимаемых им решений, а значит, подлежит правовому регулированию. В то же время консультативный орган, сформированный по единожды установленному принципу, вряд ли сможет быть «обществом в миниатюре» при решении любого вопроса. Ведь если интересы нескольких лиц совпадают в одном случае, это не значит, что они совпадут и во всех остальных.

Исходя из этого, наиболее последовательно идея формирования органа, где представлены все социальные группы, реализуется в концепции жюри (форумов), которые можно назвать смежной с консультативными органами формой участия граждан¹¹. Жюри не заседает постоянно, а собирается для

⁹ Например, в составе Общественного совета Сургута (<https://admsurgut.ru/rubric/22513/Sostav-Obschestvennogo-soveta>), хотя в городе есть последователи и иных религий, в том числе мусульмане (<https://www.rusprofile.ru/id/4370524>).

¹⁰ В составе второго созыва Общественной палаты Краснодара из таких организаций представлен только Союз армян России (<https://op-krd.ru/about-chamber/board-of-chamber/>); в Общественной палате Ульяновска представлены украинская, мордовская и татарская национально-культурные автономии (<https://ulmeria.ru/ru/node/80099>), хотя в городе есть также еврейские, чувашские, азербайджанские и другие национальные общественные организации (<https://ulmeria.ru/ru/node/69666>).

¹¹ О таких формах пишет, например, В.Н. Руденко (Руденко 2018).

решения конкретного вопроса; его состав каждый раз определяется заново органами местного самоуправления. Кандидатов в члены жюри нужно брать из списка добровольцев, зарегистрировавшихся в установленном порядке, и в совокупности они должны образовать модель общества. Например, участники Молодежного форума, проходившего в Барселоне с июля 2021 г. по март 2022 г., подразделялись, исходя из пола, возраста, происхождения и места жительства, чтобы составить социоэкономическую и демографическую модель молодежи, проживающей в этом городе¹².

Альтернативным вариантом является организация обсуждения со всеми желающими членами местного сообщества, что возможно, если оно проводится в виде интернет-форума. Такой формат схож с обсуждением в социальных сетях. Текст обсуждаемого проекта выкладывается на официальном портале для участия, и все желающие могут оставлять свои комментарии о нем либо голосовать за или против по уже оставленным комментариям. Подобные формы предусмотрены, например, ст. 18 закона о транспарентности и гражданском участии в испанском автономном сообществе Кастилия и Леон¹³. Однако качество таких обсуждений часто подвергается критике. Отсутствие личных контактов, асинхронность общения, письменная речь вместо устной не позволяют провести полноценное обсуждение; к тому же оказываются исключены те, «чье неучастие в политике и социальной жизни умножается на отсутствие в цифровой сфере» (Türk 2018: 9).

Интересно, что в законе о партисипативной демократии Канарских островов два описанных способа сочетаются: если по вопросу, для решения которого формируется группа, уже проводится интернет-форум, то члены группы должны набираться именно из его участников. Причем сразу оговаривается, что количество участников не должно превышать 10 человек (п. 2 ст. 23 закона о развитии участия граждан)¹⁴. Такой способ интересен тем, что, хотя он и не обеспечивает всеобщего участия, все же позволяет создавать группу из лиц, которые уже проявили интерес к обсуждаемой проблеме, а также предоставить этим лицам возможность провести дискуссию без ограничений, налагаемых дистанционной формой обсуждения.

Данный вариант, несмотря на все его плюсы, выглядит не свободным от некоторого произвола должностных лиц и довольно сложным в организационном плане. Поэтому в постоянно действующих консультативных органах применимо, скорее, однократное определение состава представленных социальных групп, а также количества представителей от каждой из них в акте, регулирующем статус органа.

¹² Fòrum Jove BCN // Decidim.Barcelona. URL: <https://www.decidim.barcelona/processes/forumjoveBCN> (дата обращения: 22.08.2022).

¹³ Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León // Boletín Oficial del Estado. 27 de marzo de 2015. Núm. 74. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3281-consolidado.pdf> (дата обращения: 22.08.2022).

¹⁴ Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de fomento a la participación ciudadana // Boletín Oficial del Estado. 12 de julio de 2010. Núm. 168. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-10985-consolidado.pdf> (дата обращения: 22.08.2022).

Когда структура органа определена, встает вопрос о том, из кого и как следует отбирать его членов. Наиболее очевидным ответом будет предложение организовать выборы членами социальной группы представителя из своего состава. Данный способ позволяет обеспечить независимость консультативного органа и гарантирует, что представитель будет иметь определенный авторитет в представляемой группе, поскольку он был ею избран. Это предусмотрено, например, в уставах отдельных земель ФРГ – Гессена¹⁵ (п. 1 § 86 и п. 1 § 82), Шлезвиг-Гольштейна (§ 47d)¹⁶, Бранденбурга (п. 2 § 19)¹⁷. Однако реализация такого способа связана с определенными проблемами. Проще взаимодействовать с несколькими организациями, чем со всей социальной группой, и отбор представителя в этом случае отчасти осуществляется самой организацией. Кроме того, организации могут представлять социальные группы, объединенные не только по интересам, но и убеждениям (например, активисты природоохранного движения). В этом случае сама принадлежность к организации будет доказывать наличие у человека соответствующих взглядов. Еще одним достоинством является опыт общественной работы у отобранных таким образом лиц.

Однако в данном случае из процесса исключаются те представители социальной группы, кто не состоит ни в какой организации. С другой стороны, даже если организация специализируется на представительстве интересов определенной социальной группы, она вовсе не обязательно состоит из ее членов, как, например, благотворительные организации, защищающие права инвалидов¹⁸. Впрочем, последнее вовсе не обязательно является недостатком. Разумеется, конструкция, при которой интересы социальной группы защищает член этой группы, хороша тем, что она будет работать даже в условиях, когда каждый защищает только свой интерес. В то же время, вероятно, в этом не всегда есть необходимость. Сама концепция благотворительной организации предполагает, что ее участники представляют интересы других лиц, воспринимают их проблемы как свою зону ответственности. Значит, вполне допустимо, что они будут защищать эти интересы, в том числе в формате работы консультативного органа.

¹⁵ Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 // Bürgerservice Hessenrecht. URL: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-GemONE2005rahmen> (дата обращения: 22.08.2022).

¹⁶ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003 // Flensburg. URL: https://www.flensburg.de/PDF/Gemeindeordnung_für_Schleswig_Holstein.PDF?ObjSvrID=2306&ObjID=2158&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1462268145 (дата обращения: 22.08.2022).

¹⁷ Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007 // Landesregierung Brandenburg. URL: <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgkverf> (дата обращения: 22.08.2022).

¹⁸ Так, согласно абз. 2 § 3 устава Консультативного совета инвалидов Кия в его состав входит один депутат представительного органа, два от социальных ассоциаций, один от благотворителей, восемь от организаций самопомощи. См.: Satzung der Landeshauptstadt Kiel für den Beirat für Menschen mit Behinderung vom 4. Januar 2018. URL: <https://www.inklusion-kiel.de/ueber-den-beirat/satzung/> (дата обращения: 22.08.2022).

Еще одним недостатком является то, что организации «не основаны на равном представительстве различных социальных групп» (Kirszbaum 2016: 4), а значит, набирая из них членов консультативного органа, вряд ли можно создать полную и адекватную модель местного сообщества. К тому же таким образом нельзя решить задачу вовлечения¹⁹ в осуществление публичных дел лиц, которые ранее ими не интересовались, ведь членами организации являются местные жители с наиболее активной общественной позицией.

Однако указанные проблемы можно минимизировать, предусмотрев формирование органа одновременно из представителей общественных организаций и просто граждан. К тому же такой прием обеспечивает повышение квалификации участников за счет обмена и противопоставления разных типов знаний (Nez 2013: 23).

Также существует риск, что рядовые члены организации будут отстранены от участия в избрании ее представителя в состав консультативного органа. Это можно преодолеть, если условием выдвижения кандидата будет предоставление протокола его избрания на общем собрании.

Порядок дальнейшего отбора кандидатов, представленных организациями, также влияет на степень их независимости. Если в муниципалитете есть несколько организаций, представляющих одну и ту же социальную группу, и каждая хочет участвовать в работе консультативного органа, то необходимо каким-то образом организовать отбор. Вряд ли здесь нужны выборы, это довольно трудоемкий и дорогостоящий процесс; при этом достоинства участия организаций, позволяющего упростить процедуру формирования консультативного органа, будут потеряны. Такой порядок, как назначение органами местного самоуправления, можно назвать не вполне демократичным, поскольку, если состав органа полностью определяется властями, организации, представляющие идеи и интересы, не рассматриваемые законодателем и местными властями в качестве приоритетных, могут быть не допущены к работе консультативного органа.

Соответственно, нужны нормативно закрепленные объективные критерии, определяющие, какая из схожих организаций должна быть представлена. По такому пути идут законодатели отдельных автономий Испании, предлагая в качестве критерия количество членов организации, то есть победить должна самая популярная в муниципалитете (ст. 8 закона об Экономическом и социальном совете Андалусии; пп. 2, 3 ст. 2 закона об Экономическом и социальном совете Кантабрии). Данный критерий в каком-то смысле заменяет выборы, во всяком случае, также следует логике подчинения народной воле, выраженной в количественных показателях. Для обеспечения демократичного характера участия в осуществлении местного самоуправления вряд ли можно придумать лучшие требования, а опытность и компетентность участника гарантируются уже благодаря тому, что речь идет о представителе организации, а не о рядовом гражданине.

¹⁹ В контексте настоящего исследования можно пренебречь разницей между участием населения в осуществлении местного самоуправления и вовлечением населения в осуществление местного самоуправления.

Альтернативой выбору наиболее популярной организации является выбор случайного участника по жребию из тех, кто отвечает установленным требованиям. Правда, данный способ, как отмечалось выше, используется для формирования не постоянных консультативных органов, а жюри (форумов)²⁰, создаваемых *ad hoc*. Тем не менее представляется, что он вполне подходит и для общественных палат (советов). Жребий не гарантирует победу организации, имеющей наибольшее количество членов, зато повышает шансы на то, что победитель каждый раз будет разным. Таким образом, в перспективе будет представлено большее количество местных жителей.

Конечно, представительство только организаций в любом случае способно обеспечить вовлечение лишь их членов, а не всех местных жителей. Данную проблему может решить совмещение представительства организаций и отдельных граждан (подобное практикуется в формате жюри²¹ и некоторых консультативных органов²²).

Заключение

Вряд ли можно создать модель представительности, которая позволяла бы одному человеку адекватно транслировать волю сотен и тысяч других людей. Концепция представительства каждой социальной группы по отдельности, а не всего местного населения является альтернативой традиционной концепции общей воли народа (Руссо 1998: 209). Она предлагает такие гарантии соответствия решений представителя воле представляемых, какие не обеспечиваются всеобщими равными выборами. К тому же традиционная концепция представительства, основанная на идее общей воли народа, уже используется для формирования представительных органов власти. Если консультативный орган должен предоставлять информацию

²⁰ Предусмотрены, например, в отдельных автономиях Испании – Каталонии (п. 5 ст. 55 закона о народных консультациях, не являющихся референдумом, и иных формах гражданского участия), Канарских островах (п. 2 ст. 23 закона о развитии гражданского участия) и Валенсии (п. 1 ст. 46 bis закона о транспарентности, качественном управлении и гражданском участии в Валенсийском сообществе). См. соответственно: Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (Comunidad Autónoma de Cataluña) // Boletín Oficial del Estado. 16 de marzo de 2015. Núm. 64. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-2743-consolidado.pdf>; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana // Boletín Oficial del Estado. 12 de julio de 2010. Núm. 168. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-10985-consolidado.pdf>; Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la comunitat Valenciana // Boletín Oficial del Estado. 24 de abril de 2015. Núm. 100. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-4547-consolidado.pdf> (дата обращения: 22.08.2022).

²¹ В качестве примера можно привести упоминаемый выше закон Каталонии о формах гражданского участия (пп. 4, 5 ст. 55).

²² Это предусмотрено, например, в принятом в 1998 г. законе о муниципальных советах по безопасности Португалии (пп. i, j. п. 1 ст. 5). См.: Lei 33/98 de 18 de julho // Diário da República. I Série-A. 18 de julho de 1998. No. 164. URL: https://www.cm-arruda.pt/uploads/Lei33_98.pdf (дата обращения: 22.08.2022).

об интересах и воле местного населения, новую в сравнении с той, что уже имеют органы местного самоуправления, то и формироваться он должен иначе. Поэтому само различие концепций, используемых при формировании представительного и консультативного органов, можно рассматривать как достоинство.

Однако возникает вопрос, каким образом примирить интересы и воззрения разных социальных групп. Объединяющим фактором могут быть сами институты участия: люди имеют противоречащие интересы, но верят, что конституционно-правовые институты обеспечат принятие наиболее справедливого и выгодного для большинства решения. В то же время представляется, что такая концепция не вполне отвечает специфике российского понимания народного единства, как оно описывается в литературе. Это понимание хорошо выразил Р.А. Данакари: «Не умаляя положительных аспектов толерантности, отметим, что сегодня важно не просто пропагандировать терпимое отношение друг к другу, представителям другого этноса или национальности, а активно трудиться над формированием интегрального социума с общими целями и ценностями, где взаимное доверие, мир, согласие, гармоничные межэтнические отношения стали бы нормой жизни» (Данакари 2011: 168-169). Иными словами, одной из основ легитимности российской государственности является вера (пусть даже и невысказанная) в то, что люди будут проявлять альтруизм во имя единства и солидарности, а не защищать исключительно свои личные или узкогрупповые интересы. При этом в настоящее время в российской правовой системе существуют различные институты защиты именно групповых интересов: уполномоченный по защите прав предпринимателей, комиссия по делам инвалидов, национально-культурные и религиозные организации. Это позволяет предположить, что защита групповых интересов не отрицается, а лишь ограничивается.

Критерием выступает сфера деятельности: в России политические партии не могут создаваться для защиты интересов социальных групп (п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»²³), в отличие от других видов некоммерческих организаций. Данное различие можно объяснить тем, что, во-первых, политические партии активно транслируют свою позицию, в частности, в предвыборной агитации; во-вторых, в случае победы смогут участвовать в принятии общеобязательных решений. Участие в осуществлении местного самоуправления обычно предполагает исключительно консультативные функции, соответственно, представительство интересов разных социальных групп не вступает в противоречие с идеей единства.

Таким образом, можно заключить, что концепция представительства каждой социальной группы по отдельности вполне применима в России и является оптимальной для консультативных органов. Конечно, при условии,

²³ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17169> (дата обращения: 22.08.2022).

что они «будут не альтернативой, а дополнением к институтам публично-го представительства», основанного на формировании воли, а не на представительстве интересов (Филиппова 2013: 103, 111). Большую роль в этом представительстве, как правило, играют некоммерческие организации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Васькова Л.Г. 2006. Соотношение свободного мандата с институтами обязанностей и ответственности депутата современного парламента (зарубежный опыт) // Российский юридический журнал. № 3. С. 76-80.

Галлямов Р.Р., Горемыкина Л.И. 2017. Понятие «социальная группа» в современной науке: основные теоретические подходы (зарубежные трактовки) // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. № 3. С. 133-139.

Гурвич Г.Д. 2004. Философия и социология права : избранные сочинения. Санкт-Петербург : Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета. 848 с.

Данакари Р.А. 2011. Полиэтническое пространство России: движение от толерантности к доверию и дружбе между народами // Философия социальных коммуникаций. № 4. С. 162-174.

Дюверже М. 2002. Политические партии. Москва : Академический проект. 560 с.
Коновалова Л.Г. 2017. Значение свободного и императивного мандата депутата для обеспечения представительного правления: вопросы конституционно-правовой теории // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. № 15. С. 57-59.

Коток В.Ф. 1967. Наказы избирателей в социалистическом государстве: императивный мандат. Москва : Наука. 134 с.

Руденко В.Н. 2018. Формы алеаторной демократии: генезис и развитие // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Т. 18, вып. 4. С. 97-125.

Руссо Ж.-Ж. 1998. Об общественном договоре. Москва : КАНОН-пресс : Кучково поле. 416 с.

Филиппова Н.А. 2013. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Т. 13, вып. 2. С. 101-114.

Харц-Карп Дж., Веймут Р. 2019. Партиципаторное бюджетирование в Австралии // Надежда на демократию: 30 лет партиципаторного бюджетирования в мире / под ред. Н. Диаса. Москва : Алекс. С. 403-422.

Ankersmit F. 2013. Representative Democracy // *Antíteses*. Vol. 6, no. 12. P. 456-467. DOI 10.5433/1984-3356.2013v6n12p456

Borella F. 2012. La situation actuelle du droit constitutionnel // *Revue française de droit constitutionnel*. Vol. 89, no. 1. P. 3-10. DOI 10.3917/rfdc.089.0003

Kirszbaum T. 2016. Démocratiser l'action publique locale avec les corps intermédiaires associatifs? // *Jurisassociations*. No. 541. URL: <https://shs.hal.science/halshs-01333678v2> (дата обращения: 22.08.2022).

Nez H. 2013. Qui est légitime pour représenter les intérêts de la population ? Luites urbaines et institutions participatives en France et en Espagne // *Revue internationale de politique comparée*. Vol. 20, no. 1. P. 7-23. DOI 10.3917/ripc.201.0007

Sintomer Y. 2013. Les sens de la représentation politique: usages et mésusages d'une notion // Raisons politiques. Vol. 50, no. 2. P. 13-34. DOI 10.3917/rai.050.0013

Türk P. 2018. La citoyenneté à l'ère numérique // Revue du droit public. No. 3. URL: <https://hal.univ-cotedazur.fr/hal-02491660> (дата обращения: 22.08.2022).

References

Ankersmit F. Representative Democracy, *Antíteses*, 2013, vol. 6, no. 12, pp. 456-467. DOI 10.5433/1984-3356.2013v6n12p456

Borella F. La situation actuelle du droit constitutionnel [The Current Situation of Constitutional Law], *Revue française de droit constitutionnel* [French Journal of Constitutional Law], 2012, vol. 89, no. 1, pp. 3-10. (In French). DOI 10.3917/rfdc.089.0003

Danakari R.A. Multi-Ethnic Area of Russia: Development from Tolerance to Trust and Friendship between Nations, *Filosofiya sotsial'nykh kommunikatsii* [Philosophy of Social Communications], 2011, no. 4, pp. 162-174. (In Russ.).

Duverger M. *Political Parties*, Moscow, Akademicheskii proekt, 2002, 560 p. (In Russ.).

Filippova N.A. New Institutes of Civil Participation in Russia as National Variant of Delegative Democracy, *Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN* [Research Yearbook, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences], 2013, vol. 13, no. 2, pp. 101-114. (In Russ.).

Gallyamov R.R., Goremykina L.I. The Concept of "Social Group" in Modern Science: The Main Theoretical Approaches (Foreign Interpretations), *Vestnik UGNTU. Nauka, obrazovanie, ekonomika. Seriya: Ekonomika* [Bulletin USPTU. Science, Education, Economy. Series: Economy], 2017, no. 3, pp. 133-139. (In Russ.).

Gurvich G.D. *Philosophy and Sociology of Law: Selected Works*, Saint Petersburg, Izdatel'skij dom Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta, 2004, 848 p. (In Russ.).

Hartz-Karp J., Weymouth R. Participatory Budgeting in Australia, *Dias N. (ed.) Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting*, Moscow, Aleks, pp. 403-422. (In Russ.).

Kirszbaum T. Démocratiser l'action publique locale avec les corps intermédiaires associatifs? [Democratizing Local Public Action with Associative Intermediary Bodies?], *Jurisassociations* [Juris Associations], 2016, no. 541, available at: <https://shs.hal.science/halshs-01333678v2> (accessed August 22, 2022). (In French).

Konovalova L.G. The Value of the Free and Imperative Mandate of a Deputy to Ensure Representative Government: The Constitutional Law Theory, *Altaiskii vestnik gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby* [Altai Bulletin of the State and Municipal Service], 2017, no. 15, pp. 57-59. (In Russ.).

Kotok V.F. *Instructions of Voters in a Socialist State: Imperative Mandate*, Moscow, Nauka, 1967, 134 p. (In Russ.).

Nez H. Qui est légitime pour représenter les intérêts de la population? Luites urbaines et institutions participatives en France et en Espagne [Who Has the Legitimacy to Represent People's Interests? Urban Conflicts and Participatory Institutions in France and in Spain], *Revue internationale de politique comparée* [International Journal of Comparative Politics], 2013, vol. 20, no. 1, pp. 7-23. (In French). DOI 10.3917/ripc.201.0007

Rousseau J.-J. *On the Social Contract*, Moscow, KANON-press & Kuchkovo pole, 1998, 416 p. (In Russ.).

Rudenko V.N. Forms of Aleatory Democracy: Genesis and Development, *Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN* [Research Yearbook, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences], 2018, vol. 18, no. 4, pp. 97-125. (In Russ.).

Sintomer Y. Les sens de la représentation politique: usages et mésusages d'une notion [The Meanings of Political Representation: Uses and Misuses of a Notion], *Raisons politiques* [Political Reasons], 2013, vol. 50, no. 2, pp. 13-34. (In French). DOI 10.3917/rai.050.0013

Türk P. La citoyenneté à l'ère numérique [Citizenship in the Digital Age], *Revue du droit public* [Public Law Journal], 2018, no. 3, available at: <https://hal.univ-cotedazur.fr/hal-02491660> (accessed August 22, 2022). (In French).

Vaskova L.G. Correlation of an Independent Mandate with Duties and Responsibilities of a Deputy of Modern Parliament (Foreign Experience), *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian Juridical Journal], 2006, no. 3, pp. 76-80. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мария Александровна Кокотова

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, г. Екатеринбург, Россия;
ORCID: 0000-0002-9379-5038;
ResearcherID: AAS-8606-2020;
SPIN-код: 1909-8566;
E-mail: kma004@usla.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maria A. Kokotova

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia;
ORCID: 0000-0002-9379-5038;
ResearcherID: AAS-8606-2020;
SPIN-code: 1909-8566;
E-mail: kma004@usla.ru