Механизмы реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства

ЕВСИКОВ Кирилл Сергеевич, доцент кафедры государственного и административного права Тульского государственного университета, кандидат юридических наук

Россия, 300012, г. Тула, просп. Ленина, 92

E-mail: aid-ltd@yandex.ru

В настоящее время все чаще говорится о недостатках существующих демократических систем управления. В целях поиска новой формы демократии, учитывающей запросы общества, активно разрабатываются в теории и апробируются на практике новые формы управления. Одной из таких форм является демократия участия, или партисипаторная демократия.

Партисипаторная демократия и ее отдельные элементы уже нашли свое отражение в конституционном праве зарубежных стран. Эффективность и результативность предлагаемых ею методов управления позволяет говорить о необходимости их более широкого применения в Российской Федерации. Информационные технологии существенно повысили эффективность механизмов партисипаторной демократии, чему способствует их низкая формализованность по сравнению с классической демократией, что повысило привлекательность этой модели для информационного общества.

Партисипаторная демократия — относительно новое явление для Российской Федерации, но в некоторых регионах уже реализованы проекты, основанные на ее методах управления. К наиболее успешным следует отнести программы партисипаторного бюджетирования. Автором рассмотрен опыт реализации такой программы в Тульской области, которая использовала собственную концепцию, существенно отличающуюся от аналогичных программ в других субъектах Российской Федерации и за рубежом. Проанализирован правовой механизм взаимодействия органов власти и населения, участвующего в проекте, а также выявлены пробелы в праве, затрудняющие реализацию программы партисипаторного бюджетирования.

Ключевые слова: демократия, партисипаторная демократия, демократия участия, участие граждан в управлении делами государства, партисипаторное бюджетирование, законодательство субъектов Российской Федерации.

Для цитирования: Евсиков К.С. Механизмы реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 36—49. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.4

Mechanisms of Realization of the Constitutional Right of Citizens to Participate in the Management of Public Affairs

K.S. EVSIKOV, Tula State University, Tula 300012, Russian Federation

E-mail: aid-ltd@yandex.ru

Nowadays it is widely believed that there are many shortcomings in the current approaches of democratic governance. In order to find a new form of democracy taking into account the needs of society, the new forms of governance are being actively developed and tested. Participatory democracy is one of these forms of governance.

Participatory democracy and its components have already been reflected in the constitutional law of foreign countries. The effectiveness and impact of its management methods have highlighted the necessity of their wider introduction in the Russian Federation. It should be noted that the components of participatory democracy, due to their low formalization in comparison with classical democracy, successfully use information technologies, and this in turn increases their attractiveness in the information society.

Participatory democracy is a relatively new phenomenon for our country, but some regions have already implemented projects based on its management methods. In the author's opinion, participatory budgeting is one of the most successful method of participatory democracy. The author considers the

experience of implementation of the participatory budgeting program based on the example of the Tula region concept, which significantly differs from similar programs in other regions of the Russian Federation and abroad. The author analyzes the legal mechanism of interaction between the authorities and the population involved in the project, and identifies the gaps in the legislation, which have affected the implementation of the participatory budgeting program.

Keywords: democracy, participatory democracy, participation of citizens in the management of public affairs, participatory budgeting, regional legislation in the Russian Federation.

For citation: Evsikov K.S. Mechanisms of Realization of the Constitutional Right of Citizens to Participate in the Management of Public Affairs. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 6, pp. 36—49. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.6.4

Часть 1 ст. 1 Конституции РФ 1993 г. гласит: Россия есть демократическое государство. Б.С. Эбзеев справедливо отмечает, что демократия в нашей стране явилась не результатом естественно-исторического развития, а следствием общественного выбора, не апробированного историческим развитием российского общества¹. Этот факт, на взгляд автора, обуславливает преобладание компаративистского метода в исследовании демократических институтов России. Аналогичным способом и в данной статье будут проанализированы возможные направления совершенствования механизмов народовластия.

Термин «демократия» употребляется для обозначения формы государства, политического режима, при характеристике прав и свобод как выражения сущности свободы человека, при анализе общественно-политического движения, мировоззрения и идеологии². Общепринятой классификацией демократии в зависимости от формы волеизъявления народа является ее разделение на представительную демократию и непосредственную демократию³,

что соответствует ч. 1 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., которая закрепила, что каждый имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Указанная классификация не является закрытой и постоянно дополняется новыми формами народовластия, что обусловлено отдельными недостатками, присущими этой системе методов управления.

Как показывают данные, собранные Центром исследований Пью в 2017 г., более половины государств считают представительную демократию неэффективным способом управления страной⁴. Исследователи также фиксировали запрос обществ на непосредственное участие в управлении делами государства. Почти во всех странах избирается та форма демократии, которая уделяет меньше внимания выборным представителям. Средний мировой показатель, равный 66%, свидетельствует, что более половины населения большинства стран желают реализовывать свое естественное право на участие в управлении делами государства непосредственно путем прямого голосования, а не через выборных должностных лиц. Согласно исследованиям, проведенным в России, 71% соотечественников считают, что для

¹ См.: Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 4.

² См.: Кабышев В.Т. Конституционный Суд защитил демократию (размышления к постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П) // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 11—20.

³ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1995. С. 86.

⁴ См.: Wike R., Simmons K., Stokes B., Fetterolf J. Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy. URL: <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy> (дата обращения: 06.02.2019).

нашей страны важно достижение порядка, пусть и в ущерб некоторым демократическим принципам⁵.

Хотя социологические опросы не являются элементом института народовластия, однако, как справедливо отмечают Дж. Гэллап и С.Ф. Рэй, общественное мнение — это пульс демократии, а в демократическом обществе позиция масс определяет решения и действия государства. При этом авторы приводят слова А. Линкольна: «Если общественное мнение на твоей стороне, все получится, если оно против тебя — не получится ничего»⁶. Таким образом, существующее сегодня недоверие к институтам представительной демократии со стороны социума привело к глобальной «демократической рецессии», где даже страны либеральной демократии теряют свою приверженность свободе и переходят к более авторитарным методам государственного управления.

Согласно существующим механизмам представительной демократии соотношение представителей общественных объединений в органах государственной власти не отражает их реальную поддержку населением даже в многопартийных парламентских республиках. Например, по результатам выборов 2013 г. в Бундестаг, около 15% избирателей не получили своих представителей в парламенте, проголосовав за партии, не прошедшие в него. В итоге «основные» партии получили около 80% от общего числа мест, хотя за них было отдано около 67% голосов от числа избирателей, принявших участие в выборах⁷.

⁵ См.: Порядок или демократия? (Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ). URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=843> (дата обращения: 06.02.2019).

⁶ Гэллап Дж., Рэй С.Ф. Пульс демократии. Как работают опросы общественного мнения / под ред. Н.П. Попова, А.В. Кулешовой; пер. с англ. В.Л. Силаевой. М., 2017. С. 35—36.

⁷ См.: Румянцев А.Г. Принцип эффективной оппозиции оказался малоэффектив-

Сложность процедур прямой демократии и недоверие к представительной демократии требуют от конституционалистов искать альтернативные формы осуществления народовластия, которые бы трансформировали институты представительной демократии, помогли бы преодолеть социальную изоляцию отдельных групп населения, исправили бы асимметрию власти и снизили недоверие общества к органам государственной власти.

Среди новых форм демократии, уже предложенных теорией, можно выделить делиберативную демократию (совещательную демократию) и *партисипаторную*⁸ демократию (демократию участия). При этом демократия участия включает методы управления, присущие совещательной демократии, что позволяет говорить о приоритетности исследования именно партисипаторной демократии как наиболее перспективного способа трансформирования институтов представительной демократии.

Идеи партисипаторной демократии возникают как альтернатива традиционной модели демократии. Хотя она и включает широкий перечень методов управления, но ее основной целью является легитимация решений и действий органов публичной власти путем создания процедур, которые позволяют каждому

ным. Комментарий к решению Федерального конституционного суда Германии от 3 мая 2016 года 2 BvE 4/14 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 114—120.

⁸ В некоторых публикациях используется термин «патиципаторная демократия». См., например: Кошелева Е.В., Лебедева Я.И. «Маленькая Венеция» не соответствует стандартам «Большой» (анализ Предварительного заключения Европейской комиссии за демократию через право № CDL-PI(2017) 004 по законодательству Венесуэлы) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 120—126.

индивиду принять участие в их выработке, реализации и контроле за их результативностью. Эти процедуры придают решениям, принятым государством, статус «публичного интереса», выраженного коллективным разумом.

Согласно толковому словарю английского языка (Oxford Dictionary) партисипаторная демократия (participatory democracy) — это прямое участие индивидов в принятии политических решений путем прямых действий без посредничества выборных представителей⁹. В соответствии с Оксфордским справочником (Oxford Reference) демократия участия является реинкарнацией древнегреческого идеала народовластия, т. е. прямой демократией, где все граждане активно вовлечены в процесс принятия наиболее важных решений¹⁰. Данный справочник указывает, что недостатком партисипаторной демократии является сложность и длительность принятия решений. При этом отмечается, что демократия на основе участия может быть эффективной только в группах, включающих не более 500 активных членов. По нашему мнению, последние замечания и допущения, содержащиеся в справочнике, не учитывают возможности современных информационных технологий, упрощающих процессы коммуникации и согласования интересов.

Хотя и другие источники указывают на недостатки демократии участия, это не препятствует государствам успешно внедрять методы партисипаторной демократии, в том числе на уровне конституционного права, например, в Бразилии¹¹, в Ко-

лумбии¹², где партисипаторность закреплена в конституции как один из признаков государства. В рамках Лиссабонского договора элементы партисипаторной демократии дополнили механизм представительной демократии, существующей в ЕС¹³. Бывший советник Б. Обамы по вопросам открытого правительства и инновационной политики опубликовала в 2016 г. книгу, посвященную партисипаторной демократии, которую назвала “Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America”¹⁴, что можно перевести как «изобретение демократии заново».

Повышение интереса к реформе демократических институтов за рубежом связано в первую очередь с выборами в США в 2016 г., а также выборами и протестными движениями, происходящими последние пять лет в некоторых европейских странах, когда были зафиксированы признаки снижения эффективности механизмов согласования «групповых интересов» граждан с решениями и действиями органов публичной власти. Представители Гарвардской школы К.А. Фунг и Х.С. Гилман отмечают, что в рамках существующих институтов представительной демократии граждане исключаются из процесса участия в управлении делами государства после выборов, а четырехлетний электоральный цикл не создает мотивацию у представительных органов власти информи-

Alegre // European Economic Review, vol. 53, iss. 1, January 2009. P. 56—72.

¹² См.: Text of the Constitution of Colombia (1991). URL: http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf.

¹³ См.: Статья 11 Договора о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст (прекратил действие). Доступ из СПС «Гарант».

¹⁴ Gilman H.S. Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America. Washington, 2016. 202 p.

⁹ URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/participatory_democracy (дата обращения: 06.02.2019).

¹⁰ URL: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100308454> (дата обращения: 06.02.2019).

¹¹ См.: Aragonès E. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto

ровать граждан о процессе управления и убеждать в правильности принимаемых решений вне избирательного процесса¹⁵. Партисипаторная демократия имеет инструменты для исправления этого недостатка путем вовлечения граждан в управление делами государства на постоянной основе.

В России, как и в других демократических государствах, допускается расхождение действий и решений органов публичной власти с «публичным интересом». Ю.А. Тихомиров публичным интересом называет «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»¹⁶. В.Ф. Яковлев полагал, что публичный интерес представляет собой «не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан данного государства»¹⁷. Верховный Суд РФ предлагает содержание конкретного публичного интереса определять через цели законодательного регулирования той либо иной сферы общественных отношений¹⁸. Разные трактовки данного понятия не меняют его сути, которая определяет публичный интерес как уравнивающую волю общества в целом или его большей части.

Соотнести действия государства и публичный интерес не всегда возможно. Общество имеет достаточно большую и неоднородную внутреннюю организацию. Каждая социальная группа имеет собствен-

ные «групповые интересы», которые могут существенно противоречить друг другу. Представитель общества в рамках представительной демократии принимает решения, следуя одному групповому интересу, что ранее являлось достаточным условием легитимации принятого решения. В условиях развития средств коммуникаций и современных технологий у социальных групп появилась возможность сравнения «групповых интересов» и оценки представительности групп, которые их выражают. Ранее достоверность такой оценки можно было подтвердить лишь голосованием или социологическим исследованием, сегодня для этого достаточно социальной сети или специализированной интернет-площадки. Информационные технологии позволяют публично зафиксировать, когда действия публичной власти в рамках одного «группового интереса» противоречат потребностям другой группы, аккумулирующей значительную часть индивидуальных интересов граждан. Данный процесс приводит к делегитимации решений представительных органов власти, а также к снижению доверия общества к государству.

Сегодня во многих странах мира фиксируется снижение доверия к государству. По данным Edelman Trust Barometer на 2019 г., большинство обществ склонны считать, что государство работает не на них¹⁹. В большинстве стран с классической демократией зафиксировано наличие недоверия населения к органам публичной власти, в том числе в США, Италии, Франции, Германии. Самый низкий уровень доверия из 26 стран, участвовавших в исследовании, отмечен в Японии и России.

¹⁵ См.: *Gilman H.S.* The Moment for Participatory Democracy // *Stanford Social Innovation Review*. Apr. 19, 2017.

¹⁶ *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: учебник. М., 1995. С. 55.

¹⁷ *Яковлев В.Ф.* Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000. С. 167.

¹⁸ См. определение ВС РФ от 12 октября 2015 г. № 309-ЭС15-6673 по делу № А60-25477/2013.

¹⁹ Edelman Trust Barometer Global Report 2019. URL: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-01/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf?utm_source=website&utm_medium=global_report&utm_campaign=downloads (дата обращения: 06.02.2019).

По сравнению с 2018 г. индекс доверия существенно снизился в России и Испании (на семь пунктов). Это говорит о необходимости перестройки демократических институтов в нашей стране.

Партисипаторная демократия позволяет вовлекать граждан в процесс участия в управлении делами государства и согласовывать различные «групповые интересы». В США сегодня используются три основных метода партисипаторной демократии:

1) открытые данные. Правительства собирают и генерируют огромное количество данных, имеющих важную общественную ценность. Решение федерального правительства обнародовать информацию о погоде и геопространственных данных Национального управления по океану и атмосфере в 1970-х гг. привело к созданию GPS;

2) эффективная обратная связь, в том числе интерактивные общественные собрания, а также комиссии с участием общественности, направленные на упрощение коммуникации граждан с местными чиновниками;

3) «предоставление гражданам места за столом», что дает любому заинтересованному гражданину воздействовать на решение, принимаемое органами публичной власти, например партисипаторное бюджетирование или гражданское жюри. В Нью-Йорке уже сегодня существует крупнейший в США проект по партисипаторному бюджетированию, который позволяет гражданам принимать участие в принятии решений о выделении бюджетных средств на общественные проекты.

Данные примеры показывают, что информационные технологии являются основным источником реформирования классических демократических институтов. Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, в настоящее время весьма актуально внедрение новых форм прямой демократии на всех уровнях публичной власти, по-

зволяющих использовать возможности электронных коммуникаций для преодоления отчуждения граждан от осуществления публичной власти²⁰. Данный процесс, начавшийся в России, не приводит к значимой эволюции демократических институтов. Отечественная правовая система копирует механизмы правового регулирования успешных практик демократии участия без трансформирования системы конституционного устройства Российской Федерации.

Среди реализуемых практик наиболее интересной, на наш взгляд, является метод вовлечения населения в процесс управления («предоставление гражданам места за столом»), который успешно реализуется в России через проекты партисипаторного бюджетирования. Эта форма демократии участия позволяет гражданам реализовать свое конституционное право участвовать в управлении делами государства, закрепленное в ч. 1 ст. 29 Конституции РФ. По оценкам независимых исследований, наиболее успешно программы партисипаторного бюджетирования реализуются в Тульской, Иркутской, Тамбовской областях²¹. Согласно Агентству стратегических инициатив, одной из лучших форм демократии участия стал проект Тульской области²².

Программа, получившая в Тульской области название «Народный бюджет», стала положительным примером внедрения механизма

²⁰ См.: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015. С. 23.

²¹ См.: Бауэр В.П. Перспективы компенсации муниципальных налогов средствами инициативного бюджетирования // Налоги. 2018. № 3. С. 3—7.

²² В феврале 2018 г. проект Тульской области «Народный бюджет» получил премию за лучшую региональную практику от Агентства стратегических инициатив (АСИ). URL: <https://tass.ru/forumsochi2018/articles/4962177> (дата обращения: 06.02.2019).

Таблица

**Объем софинансирования проектов, реализуемых по программе
«Народный бюджет»***

Тип проекта	Софинансирование со стороны населения, юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей, не менее (%)	Средства местного бюджета, не менее (%)
Проекты стоимостью не более 4 млн руб.	8	12
Выполнение в многоквартирных домах работ стоимостью не более 4 млн руб.	20	10
Проекты стоимостью не более 8 млн руб.	25	25
Выполнение в многоквартирных домах работ стоимостью не более 8 млн руб.	25	25

* См. постановление правительства Тульской области от 1 октября 2013 г. № 521 «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Тульской области».

партиципаторной демократии. Упрощенно суть проекта можно представить следующим образом:

1) инициативная группа граждан «изъявляет желание» принять участие в улучшении состояния окружающей инфраструктуры (отремонтировать дорогу, провести водопровод, починить крышу многоквартирного жилого дома и т. п.). Она формирует обращение в органы местного самоуправления (далее — ОМСУ), который, оценив важность проекта и наличие средств в местном бюджете, помогает готовить конкурсную заявку. Инициативная группа и органы местного самоуправления берут на себя обязательства участвовать в расходах на выполнение работ (см. табл.);

2) на специализированном сайте²³ проходит голосование за проекты, которое позволяет определить приоритетность существующих проблем для населения;

3) заявки, набравшие наибольшее количество голосов, проходят процедуру оценки и направляются

в финансовый орган для распределения субсидий;

4) инициативные граждане и региональный орган исполнительной власти (далее — РОИВ) гарантируют ОМСУ оплату работ. При этом между гражданами и ОМСУ оформляется дарение, а между РОИВ и ОМСУ — соглашение о предоставлении субсидий;

5) ОМСУ в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о закупках), проводит отбор подрядчика, который будет выполнять ремонтные и строительные работы, принимает работы и осуществляет их оплату.

Как справедливо отмечают зарубежные авторы, партиципаторная демократия в реальности означает создание системы «интерактивной демократии, которая обязывает административный орган постоянно объясняться, давать отчеты и информировать о своей работе»²⁴.

²³ URL: https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new (дата обращения: 06.02.2019).

²⁴ Lebreton G. La participative: un bilan // La participative: enjeux et. L'Harmattan, 2013. P. 253.

Положительный эффект от применения методов партисипаторной демократии при заключении государственных и муниципальных контрактов не ограничивается только привлечением дополнительных источников финансирования бюджетных обязательств. Использование методов демократии участия приводит: к росту доверия населения к органам публичной власти; повышению уровня удовлетворенности решениями, принятыми гражданами совместно с органами публичной власти; стимулированию гражданской инициативы, а следовательно, и гражданского общества; экономии бюджетных средств, достигаемой вниманием к проектам со стороны субъектов общественного контроля; повышению ответственности населения за сохранность созданных или отремонтированных за их счет объектов инфраструктуры; росту эффективности бюджетных расходов.

В результате реализации программы «Народный бюджет» в Тульской области в 2018 г. реализовано 4 тыс. проектов, на которые из областного бюджета потрачено 2,4 млрд руб., из бюджетов муниципальных образований — 516 млн руб. и 514 млн руб. за счет средств юридических и физических лиц²⁵. Анализ полученного опыта партисипаторного бюджетирования позволил автору выявить отдельные системные недостатки, связанные с исполнением договорных обязательств и защитой прав граждан, выступающих в договорных отношениях соинвесторами и выгодоприобретателями. Граждане перечисляют ОМСУ денежные средства для оплаты части работ. В ходе проведения торгов начальная стоимость работ может быть снижена. Например, по состоянию на 2017 г. сумма экономии по всем государ-

ственным и муниципальным контрактам, заключенным заказчиками в Тульской области, составила 1 998 млн руб.²⁶ В ходе выполнения работ заказчик также может снизить объем работ на 10% в соответствии с положениями подп. «б» п. 1 ст. 95 Закона о закупках. Согласно ч. 8 той же статьи Закона о закупках заказчик может расторгнуть контракт, приняв лишь часть фактически выполненных работ. При этом денежные средства, собранные с граждан, будут перечислены заказчику в полном объеме, а ОМСУ оплатит меньшую сумму. Установление императивного правила о пропорциональной оплате выполненных работ средствами граждан и средствами местного бюджета ни в рамках Закона о закупках, ни в рамках гл. 32 ГК РФ невозможно. Сэкономленные денежные средства обеспечивают доходы бюджета муниципального образования, и вернуть их гражданам в рамках существующих гражданско-правовых отношений нельзя.

Целью договора, заключенного с использованием механизмов партисипаторной демократии, является удовлетворение потребностей отдельной неинституционализированной социальной группы, которая не может выступать стороной по договору подряда. Поэтому выбор ОМСУ в качестве заказчика работ следует признать оптимальным вариантом. После перечисления денежных средств органу власти граждане не имеют каких-либо гражданско-правовых механизмов защиты своего публичного интереса, что создает трудности при некачественном выполнении работ.

Согласно данным уполномоченного РОИВ, на 2017 г. только 56% представителей инициативных групп удовлетворены качеством ра-

²⁵ URL: https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new/infographics/ (дата обращения: 06.02.2019).

²⁶ См.: Единая информационная система в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 06.02.2019).

бот, организованных ОМСУ²⁷. При этом органы публичной власти не несут ответственности перед гражданами за качество выполнения работ. Действия должностных лиц местных администраций, которые в силу недобросовестности или некомпетентности приняли работы ненадлежащего качества, не могут быть оспорены гражданами в суде. Вернуть денежные средства, перечисленные в рамках договора дарения, не позволяют положения ст. 578 и 582 ГК РФ. Включить представителя граждан в качестве одной из сторон муниципального контракта также невозможно, что вытекает из положений ст. 764 ГК РФ и ст. 3 Закона о закупках.

Проведенный анализ удовлетворенности жителей результатами работ, оплаченных в рамках «Народного бюджета», показал, что при ненадлежащем качестве работ некоторые граждане обращаются в органы прокуратуры, но большая часть исходит из позиции «хорошо, что хоть так сделали»²⁸. Подобная ситуация недопустима. Инициативные граждане не только выступают выгодоприобретателями по контрактам, но и финансируют работы.

Еще большей проблемой становятся вопросы защиты прав граждан при предъявлении претензий к качеству работ, заявленных в пределах гарантийного срока. Если в рамках программы «Народный бюджет» проведены работы, которые не имеют видимых дефектов, однако при эксплуатации отремонтированного объекта проявились недостатки в пределах гарантийного срока, то организовать работу по их устранению чрезвычайно затрудни-

тельно. Часто подрядчик отказывается устранять недостатки за свой счет, ссылаясь на отсутствие вины. Для обращения в суд ОМСУ должен организовать судебно-претензионную работу и провести за свой счет экспертизу. Все элементы свободы договора в совокупности даны любым участникам оборота для реализации их имущественной самостоятельности и экономической независимости²⁹. Однако гражданин, не являющийся стороной договора, возможности защитить свои права в рамках гражданского оборота не имеет.

Верховный Суд РФ указывает, что контракты, предполагающие удовлетворение публичных интересов за счет бюджетных средств, должны не только заключаться, но и исполняться с соблюдением принципов открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков и исполнителей, предотвращения и противодействия коррупции, ответственности за результативность и эффективность реализации вложенных бюджетных средств. Поэтому все этапы указанных правоотношений, включая заключение, исполнение, расторжение договоров и применение ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение, должны быть полностью прозрачны и доступны для проверочных мероприятий вплоть до их завершения, в том числе посредством разрешения споров системой государственного правосудия³⁰. Однако инициировать разрешение спора в суде ни гражданин, ни инициативная группа лиц, финансировавшая работы, не могут. Мотивация проводить судебно-претензионную работу по собственной инициативе

²⁷ См.: В региональном правительстве обсудили реализацию проекта «Народный бюджет». URL: https://tularegion.ru/presscenter/press-release/?ELEMENT_ID=97770 (дата обращения: 06.02.2019).

²⁸ НЕнародный бюджет? URL: <http://professional.tilda.ws/narodny> (дата обращения: 06.02.2019).

²⁹ См.: Бразгинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. 3-е изд. М., 2008. С. 154.

³⁰ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5, утв. Президиумом ВС РФ 27 декабря 2017 г.

у ОМСУ отсутствует. Более того, выявление факта принятия работ с недостатками для местной администрации нежелателен, так как показывает их неудовлетворительную работу. Реальные рычаги воздействия на ОМСУ есть только у РОИВ, который в рамках соглашения о перечислении субсидии может отказать ОМСУ в финансировании работ. Однако субъект РФ не может установить за каждым чиновником еще одного надзирающего чиновника.

Механизм финансирования, используемый в рамках партисипаторного бюджетирования, создает предпосылки для еще одной формы нарушения местными администрациями договорных обязательств. Большинство соглашений между бюджетами разных уровней устанавливается, что софинансирование осуществляется, только если работы окончены в пределах одного финансового года. При просрочке выполнения работ по любой из причин ОМСУ вынуждены подписывать акты приемки выполненных работ без фактической приемки, чтобы не утратить право на софинансирование.

Имеют место случаи, когда подрядчики, получившие деньги и акты приемки выполненных работ, подписанные заказчиком, перестают выполнять свои обязательства или выполняют работы некачественно. ОМСУ, подписав акты, теряет гражданско-правовой механизм влияния на недобросовестного контрагента, так как является недобросовестной стороной договора. Например, глава местной администрации муниципального образования город Донской Тульской области был осужден за подписание актов приемки выполненных работ на 102 млн руб., часть которых финансировалась за счет фонда реформирования ЖКХ³¹. Причиной таких ситуаций является

хроническое нарушение подрядчиками сроков выполнения работ, жесткие условия по сроку приемки работ в соглашениях о предоставлении субсидий, а также позиция арбитражных судов. Согласно сложившейся судебной практике при нарушении подрядчиком сроков выполнения работ заказчик обязан оплатить выполненные работы, при этом размер неустойки и штрафов всегда снижается судами со ссылкой на положение ст. 333 ГК РФ.

Действуя в рамках норм права, ОМСУ должен принять работы после их окончания, а оплачивать их за счет средств местного бюджета, так как право на получение субсидии он утратил. В силу существующего дисбаланса доходной и расходной частей бюджетов муниципальных образований решение суда приведет к негативным последствиям для решения иных вопросов местного значения. Поэтому, совершая правонарушение, должностные лица ОМСУ минимизируют риски для муниципального образования, что создает предпосылки для отказа местных администраций от любых судебных споров с подрядчиками.

Следует отметить, что отсутствие гражданско-правовых способов защиты своих прав не лишает граждан возможности обратиться в органы государственного контроля, которые могут наложить наказание на должностных лиц ОМСУ. С.Н. Братусь указывал, что юридическая ответственность — это та же обязанность, но принудительно исполняемая, если лицо (гражданин или организация), на котором эта обязанность лежит, не исполняет ее добровольно³². Однако применение мер административной ответственности не приводит к восстановлению права граждан на достижение «публичного интереса» или возврата денежных средств, переданных ОМСУ,

³¹ См.: Экс-мэр города в Тульской области получил срок за хищение. URL: <https://ria.ru/incidents/20150305/1051139712.html> (дата обращения: 06.02.2019).

³² См.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. М., 1976. С. 4.

а также не является фактором, обеспечивающим исполнение обязанностей заказчика местными администрациями.

Существующая в настоящее время система регулирования государственных и муниципальных закупок не позволяет гражданам защитить свои права, нарушенные действиями заказчиков и подрядчиков по договорам, заключенным с использованием механизмов партисипаторной демократии. Партисипаторная демократия должна оживать демократию представительную, не подменяя ее³³. Однако существующие правоотношения в сфере защиты прав граждан при исполнении договоров, заключенных с использованием механизмов партисипаторной демократии, не только дискредитируют региональные программы партисипаторного бюджетирования, но и культивируют в населении негативное отношение к демократическим процедурам принятия решений.

Итак, Правительство РФ, определяя основные направления деятельности на период до 2024 г., закрепило поддержку процесса внедрения и обучения механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования³⁴. Это означает, что успешные региональные практики будут распространены на другие субъекты нашей страны и проблемы заключения и исполнения аналогичных договоров возникнут у большого числа РОИВ и ОМСУ. Как справедливо отмечает Ю.А. Ти-

хомиров, в сфере публично-правовых исследований особую актуальность приобретают механизмы прогнозирования и устранения рисков³⁵. Поэтому целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в Закон о закупках, которые предоставят право указывать в муниципальных и государственных контрактах выгодоприобретателей с закреплением их гражданско-правовой правосубъектности. Устранение рисков злоупотребления ОМСУ своими правами путем введения дополнительных гарантий защиты прав граждан является важным элементом предупреждения вышеописанных рисков в субъектах РФ.

Недовольство граждан демократическими институтами, которое в настоящее время наблюдается во многих странах, связано с падением доверия социума к государству и отсутствием уверенности в том, что органы власти принимают решения в соответствии с публичным интересом. Исправить ситуацию может только эволюция систем представительной демократии через внедрение новых механизмов участия населения в управлении делами государства. Эти возможности предоставляет партисипаторная демократия (демократия участия).

В демократии участия индивидуальные и групповые интересы не квазимеханически агрегируются, как в классической демократии, а в режиме постоянного взаимодействия видоизменяются, преобразуясь в легитимный публичный интерес. Механизм партисипаторной демократии имеет значение, существенно превышающее его практическую полезность, как в случае с «Народным бюджетом». Путем скрепления групповых интересов и повышения доверия к государственным решениям демократия участия культивирует в социуме согласие и общность.

³³ См.: Лаваль О. Административная прозрачность и развитие партисипаторной демократии // Lex Russica. 2016. № 1. С. 68—74.

³⁴ См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г., утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г.

³⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Научная школа публичного права // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 16—24.

Поскольку выстроить «доверительные отношения» между органами публичной власти и гражданами гораздо сложнее, чем их разрушить, особое внимание необходимо уделять проблемам, возникающим в процессе реализации проектов партисипаторной демократии. Детальный анализ проекта «Народный бюджет» позволяет применить механизмы демократии

участия на любом уровне государственного управления в Российской Федерации.

На основании изложенного считаем обоснованным вывод о необходимости трансформации институтов классической демократии и предлагаем использовать для этого методы партисипаторной демократии и конкретные практики, проанализированные в настоящей статье.

Библиографический список

Aragonès E. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre // *European Economic Review*, vol. 53, iss. 1, January 2009.

Edelman trust barometer Global Report 2019. URL: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-01/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf?utm_source=website&utm_medium=global_report&utm_campaign=downloads (дата обращения 06.02.2019).

Gilman H.S. *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*. Washington, 2016.

Gilman H.S. The Moment for Participatory Democracy // *Stanford Social Innovation Review*. Apr. 19, 2017.

Lebreton G. *La participative: un bilan* // *La participative: enjeux et*. L'Harmattan, 2013.

Text of the Constitution of Colombia (1991). URL: http://confinder.richmond.edu/admin/docs/columbia_const2.pdf.

Wike R., Simmons K., Fetterolf J. Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy. URL: <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy> (дата обращения: 06.02.2019).

Бауэр В.П. Перспективы компенсации муниципальных налогов средствами инициативного бюджетирования // *Налоги*. 2018. № 3.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. *Договорное право. Книга первая: Общие положения*. 3-е изд. М., 2008.

Братусь С.Н. *Юридическая ответственность и законность. Очерк теории*. М., 1976.

В региональном правительстве обсудили реализацию проекта «Народный бюджет». URL: https://tularegion.ru/presscenter/press-release/?ELEMENT_ID=97770 (дата обращения: 06.02.2019).

Гэллуп Дж., Рэй С.Ф. *Пульс демократии. Как работают опросы общественного мнения* / под ред. Н.П. Попова, А.В. Кулешовой; пер. с англ. В.Л. Силаевой. М., 2017.

Единая информационная система в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 06.02.2019).

Кабышев В.Т. Конституционный Суд защитил демократию (размышления к постановлению Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П) // *Ленинградский юридический журнал*. 2014. № 2.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. *Конституционное право Российской Федерации: учебник*. М., 1995.

Кошелева Е.В., Лебедева Я.И. «Маленькая Венеция» не соответствует стандартам «Большой» (анализ Предварительного заключения Европейской комиссии за демократию через право № CDL-PI(2017) 004 по законодательству Венесуэлы) // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 6.

Лаваль О. *Административная прозрачность и развитие партиципаторной демократии* // *Lex Russica*. 2016. № 1.

Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015.

Ненародный бюджет? URL: <http://professional.tilda.ws/narodny> (дата обращения: 06.02.2019).

Порядок или демократия? (Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ). URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=843> (дата обращения: 06.02.2019).

Румянцев А.Г. Принцип эффективной оппозиции оказался малоэффективным. Комментарий к решению Федерального конституционного суда Германии от 3 мая 2016 года 2 BvE 4/14 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3.

Тихомиров Ю.А. Научная школа публичного права // Журнал российского права. 2015. № 9.

Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М., 1995.

Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014.

Экс-мэр города в Тульской области получил срок за хищение. URL: <https://ria.ru/incidents/20150305/1051139712.html> (дата обращения: 06.02.2019).

Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000.

References

Aragonès E. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 2009, vol. 53, iss. 1.

Bauer V.P. Prospects of Municipal Tax Recovery by Means of Initiative Budgeting. *Nalogi*, 2018, no. 3, pp. 3—7. (In Russ.)

Braginskiy M.I., Vitryanskiy V.V. Contract Law. Book One: General Provisions. 3rd ed. Moscow, 2011. 837 p. (In Russ.)

Bratus S.N. Legal Liability and Legality. Essay Theory. Moscow, 1976. 215 p. (In Russ.)

Ebzeev B.S. The Constitution, Power and Freedom in Russia: The Experience of Synthetic Research. Moscow, 2014. 336 p. (In Russ.)

Edelman Trust Barometer Global Report 2019. Available at: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-01/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf?utm_source=website&utm_medium=global_report&utm_campaign=downloads (accessed 06.02.2019).

Ex-mayor of the city in the Tula region received a term for embezzlement. Available at: <https://ria.ru/incidents/20150305/1051139712.html> (accessed 06.02.2019). (In Russ.)

Gellap Dzh., Rey S.F. The Pulse of Democracy: The Public-Opinion Poll and How It Works. Ed. by N.P. Popov, A.V. Kuleshova. Moscow, 2017. 256 p. (In Russ.)

Gilman H.S. Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America. Washington, 2016.

Gilman H.S. The Moment for Participatory Democracy. *Stanford Social Innovation Review*. 2017, April 19.

Kabyshev V.T. The Constitutional Court Protected Democracy (Reflections to the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 22, 2013 No. 8-P). *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2014, no. 2, pp. 11—20. (In Russ.)

Kosheleva E.V., Lebedeva Ya.I. “Little Venice” Does not Meet the Standards of a “Big” One (Analysis of the Preliminary Opinion of the European Commission for Democracy Through Law No. CDL-PI(2017)004 Concerning Venezuela Legislation). *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2017, no. 6, pp. 120—126. (In Russ.)

Kozlova E.I., Kutafin O.E. Constitutional Law of the Russian Federation. Moscow, 1995. 480 p. (In Russ.)

Laval O. Administrative Transparency and the Development of Participatory Democracy. *Lex Russica*, 2016, no. 1, pp. 68—74. (In Russ.)

Lebreton G. La participative: un bilan. *La participative: enjeux et.* L'Harmattan, 2013.

NOT the People's Budget? (In Russ.). Available at: <http://professional.tilda.ws/narodny> (accessed 06.02.2019).

Order or Democracy? (The Russian Public Opinion Research Center (VCIOM) Opinion Poll). (In Russ.). Available at: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=843> (accessed 06.02.2019).

Rumyantsev A.G. Effective Opposition Principle Appeared Low Effective a Commentary on German Federal Constitutional Court Decision of May 3, 2016 (2 BvE 4/14). *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2016, no. 3, pp. 114—120. (In Russ.)

Scientific Concept of Development of the Russian Legislation. Ed. by T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tikhomirov. 7th ed. Moscow, 2015. 544 p. (In Russ.)

Text of the Constitution of Colombia (1991). Available at: http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf.

The regional government discussed the implementation of the project “People's budget”. (In Russ.). Available at: https://tularegion.ru/presscenter/press-release/?ELEMENT_ID=97770 (accessed 06.02.2019).

Tikhomirov Yu.A. Public Law. Moscow, 1995. 496 p. (In Russ.)

Tikhomirov Yu.A. Scientific School of Public Law. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 9, pp. 16—24. (In Russ.)

Unified Procurement Information System. (In Russ.). Available at: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (accessed 06.02.2019).

Wike R., Simmons K., Stokes B., Fetterolf J. Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy. Available at: <http://www.pewglobal.org/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy> (accessed 06.02.2019).

Yakovlev V.F. Russia: Economics, Civil Law (Theory and Practice). Moscow, 2000. 224 p. (In Russ.)