

УДК 342.31

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ДЕМОКРАТИИ: НАРОДНАЯ ИНИЦИАТИВА

Фомичева Ольга Анатольевна
канд. юр. наук

Пахомова Дарья Викторовна
студент
Московский финансово-юридический университет (филиал), Орск
author@apriori-journal.ru

Аннотация. В статье раскрываются механизмы реализации конституционно-правового принципа по направлению законодательных инициатив, принадлежащих гражданам Российской Федерации. Выявляются проблемы по практике осуществления прямой демократии населением. Предлагаются способы адекватного законодательного закрепления правовой основы конституционно-правовых отношений в сфере осуществления законодательной инициативы населением.

Ключевые слова: народовластие; законодательная инициатива; голосование; граждане Российской Федерации.

PRACTICE OF REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF DEMOCRACY: POPULAR INITIATIVE

Fomicheva Olga Anatolievna
candidate of jurisprudence

Pakhomova Daria Viktorovna
student
Moscow Financial Law University (branch), Orsk

Abstract. In article mechanisms of realization of a constitutional legal principle in the direction of the legislative initiatives belonging to citizens of the Russian Federation reveal. Problems on practice of implementation of direct democracy by the population come to light. Ways of adequate legislative fixing of a legal basis of constitutional legal relations in the sphere of implementation of a legislative initiative are offered by the population.

Key words: democracy; legislative initiative; vote; citizens of the Russian Federation.

Высший орган законодательной власти осуществляет законодательное регулирование основ деятельности государства. Деятельность парламента «состоит в принятии нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные общественные отношения» [8, с. 155]. Сформировано мнение, что парламент – это орган власти, осуществляющий законодательную функцию. Действительно, Конституция Российской Федерации установила, что парламентом является представительный и законодательный орган – Федеральное Собрание Российской Федерации. Таким образом, Конституция в термине парламент объединяет оба понятия: законодательный и представительный орган. [9, с. 197]. Федеральное

Собрание Российской Федерации состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. На региональном уровне функцию законоотворчества осуществляют законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации.

Для того что бы закон был принят он должен пройти несколько стадий, которые называются законодательным процессом. В данной статье рассматривается проблема реализации начальной стадии законоотворчества – внесение законопроекта.

В научной литературе отмечается, что нормотворческая деятельность парламентариев всех уровней власти должна содержать определенные критерии, определяющие технологию принятия соответствующих правовых актов [10, с. 103]. Главной стадией нормотворчества является законодательная инициатива. При этом законодательной инициативой является конституционная возможность вносить в Государственную Думу Федерального Собрания проекты федеральных законов, конституционных и просто законов, а также проекты законов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, о признании определенных законов недействующими, утратившими силу. [8, с. 192; 4, ст. 3128]. Это в свою очередь порождает обязанность нижней палаты рассмотреть данный законопроект, но не обязательно принять его.

Часть 1 статьи 104 Конституции определяет круг субъектов, наделенных конституционным правом законодательной инициативы. Объем этого права различен. В полном объеме правом законодательной инициативы обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Госдумы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации [8, с. 192]. Это означает, что данные субъекты вправе вносить законопроекты по любому вопросу по предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Право же законодательной инициативы

высших судебных органов – Конституционного Суда, Верховного ограничено «вопросами их ведения».

Перечень субъектов законодательной инициативы согласно Конституции Российской Федерации является исчерпывающим, т.е. список является исчерпывающим и других субъектов нет. Данное положение можно подтверждается Определением Конституционного Суда [7].

Однако, в подпункте 1 пункта 1 статьи 14 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [2, ст. 2710] устанавливается инициатива проведения референдума, которая принадлежит не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них. Такое положение противоречит норме Конституции Российской Федерации, которая обладает высшей юридической силой.

Данный пример является не единичным. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 04 марта 2013 гражданам Российской Федерации предоставляется право направлять общественную инициативу, по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления [3, ст. 1019]. Данный Указ является новшеством в нашей стране, поэтому стоит рассмотреть его положения подробнее, выявить положительные и отрицательные стороны.

Подать общественную инициативу могут граждане Российской Федерации, достигшие 18 летнего возраста. Так же необходимым требованием является регистрация в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предос-

тавления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [5, ст. 4108].

Наряду с простотой теории, данное требование является довольно трудным для реализации на практике. Зарегистрироваться в «Единой системе идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» возможно тремя способами.

Способ первый. Регистрация в федеральной государственной информационной системе с помощью кода активации, который можно получить следующими методами.

Во-первых, посредством почтового отправления через ФГУП «Почта России». Здесь имеются свои сложности. Срок доставки письма с кодом зависят от условий работы данного предприятия. Если письмо с кодом активации не пришло гражданину в течение 30 дней, то процедуру можно пройти повторно.

Во-вторых, лично в Центре продаж и обслуживания клиентов ОАО «Ростелеком». Недостатками этого способа является, то, что в некоторых регионах страны, а особенно отдаленных, такие Центры расположены в административных центрах субъекта Российской Федерации. Например, гражданину, который проживает в городе Орск Оренбургской области, чтобы получить код активации необходимо обращаться в Центр продаж и обслуживания, который расположен в городе Оренбург (а это примерно 250 километров от города).

Способ второй. С помощью электронной подписи. Предварительно необходимо получить квалифицированный сертификат и средства электронной подписи. Для этого нужно обратиться в удостоверяющий центр аккредитованный Минкомсвязи России. На основании Приказа Минкомсвязи России от 05 июля 2013 года № 161 «Об аккредитации удостоверяющих центров» [6, с. 17] Общество с ограниченной ответственностью «Информ-

ТоргСервис» является Аккредитованным удостоверяющим центром. Для получения электронной подписи в этом обществе необходимо:

- 1) заявление на изготовление электронной подписи;
- 2) заявка на выпуск сертификата;
- 3) доверенность пользователя;
- 4) копия карточки страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования (СНИЛС);
- 5) копия свидетельства идентификационного номера налогоплательщика;
- 6) копия паспорта;
- 7) копия оплаты.

В-целом, получение электронной подписи сопряжено с трудностями для граждан, живущих в отделенных районах от административного центра субъекта Российской Федерации.

Способ третий. Регистрация в федеральной государственной информационной системе с помощью универсальной электронной карточки (УЭК), которая выдается бесплатно на основании личного заявления. Срок выдачи УЭК – 20 дней. При подаче заявления гражданин предъявляет следующие документы:

1. документ, удостоверяющий личность (обязательно);
2. полис обязательного медицинского страхования (рекомендуется);
3. страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования (рекомендуется).

Из всех трех возможных способов регистрации в «Единой системе идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» для нас, с гражданской позиции, удобными оказались только два: с помощью получения кода активации через ФГУП «Почта России» и получения УЭК.

Для решения проблемы сложного получения регистрации в «Единой системе идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», предлагается возложить полномочия по выдаче кода активации на территориальные пенсионные фонды субъекта Российской Федерации. Именно эти фонды ведут персонализированный учет граждан Российской Федерации.

В результате регистрации в федеральной государственной информационной системе гражданин может опубликовывать не только свою инициативу, но и вправе проголосовать за другие инициативы. При этом инициатива может быть трехуровневой:

1. федеральная инициатива (необходимо набрать не менее ста тысяч голосов граждан);
2. региональная инициатива (за инициативу должно проголосовать не менее 5 % от численности населения, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, при численности населения в субъекте Федерации более двух миллионов граждан – необходимо сто тысяч голосов граждан);
3. муниципальная инициатива (не менее 5 % голосов граждан, зарегистрированных на территории данного муниципального образования).

Главным условием размещения инициативы является проведение предварительной экспертизы. Данную экспертизу проводит некоммерческая организация. В данный период таковой является фонд информационной демократии, который на основании пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», назначен оператором интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [3, ст. 1019]. Это российская некоммерческая

организация, объединяющая специалистов в области информационных технологий, политологии и управления. Срок проведения экспертизы не должен превышать два месяца. Цели проведения экспертизы: установление соответствия общественной инициативы Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан; актуальность проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованность предлагаемых вариантов ее решения [3, ст. 1019].

По итогам предварительной экспертизы некоммерческая организация может принять три решения:

1. о размещении общественной инициативы на Интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и начале процедуры голосования;
2. об отказе в размещении общественной инициативы на Интернет-ресурсе;
3. об изменении уровня реализации общественной инициативы.

О принятом по результатам предварительной экспертизы решении уполномоченная некоммерческая организация уведомляет гражданина, направившего общественную инициативу, в электронном виде. При этом уведомление об отказе в размещении общественной инициативы на Интернет-ресурсе или об изменении уровня ее реализации должно быть мотивированным.

Положительным следует назвать опубликование инициативы анонимно. В связи с этим, инициативу может опубликовать как обычный гражданин, так и государственные служащие, депутаты и др., потому, что такие лица являются гражданами Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» определен порядок голосования. Голосование про-

водится в течение одного года, начиная со дня опубликования на Интернет-ресурсе инициативы.

Голосование может осуществляться по двум направлениям. Гражданин может голосовать как «за» инициативу, так и «против». Если инициатива не набирает определенное количество голосов, то она снимается с рассмотрения. Если же инициатива наберет голоса, то она направляется в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта.

По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы.

По состоянию на 19 декабря 2013 г. всего гражданами выдвинуто 2845 инициатив. По 6 инициативам было принято положительное решение. Так, например, за инициативу «вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя» «за» проголосовало 77551 граждан, против – 3488 голосов.

Считается, что создание такого Интернет-ресурса является существенной долей проявления демократии в правовом государстве. Но возникает вопрос: если граждане Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, не являются субъектами законотворческой инициативы, то решения, принятые по инициативам (как по вопросам проведения референдума, так и по итогам голосования общественной инициативы) можно смело признать не конституционными?

В целях устранения действующих противоречий по введению нормы о народной инициативе Президентом России на уровне подзаконного акта Указом от 4 марта 2013 года № 183 необходимо изменить положения Конституции Российской Федерации. Необходимо внести изменения в

часть 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации и изложить её в следующем виде:

«Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также гражданам численностью не менее 100 тысяч населения или 5 % граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или соответствующего муниципального образования. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения».

Таким образом, реализация законодательной инициативы федерального уровня активизировалась посредством народной инициативы. Остаются нерешенными много вопросов по осуществлению народной демократии в данном направлении. Решение проблемных моментов, изложенных в данной работе, в частности, целесообразность утверждения правовой природы этой инициативы не на уровне указа, а посредством принятия федерального закона или изменения нормы Конституции. Остаются проблемными моменты практики осуществления механизмов голосования населения, решение которых в кратчайшие сроки позволят усилению влияния населения в решении вопросов управления государством.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 год № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 года № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ (в ред. от 24 апр. 2008 года) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
3. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О

рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства РФ. 2013. №10. Ст. 1019.

4. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998г. №2134-II-ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 3128.

5. Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 года № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (вместе с «Правилами использования федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4108.

6. Приказ Минкомсвязи России от 23 ноября 2011 года № 320 «Об аккредитации удостоверяющих центров» (вместе с «Правилами аккредитации удостоверяющих центров», «Порядком проверки соблюдения аккредитованными удостоверяющими центрами требований, на соответствие которым эти удостоверяющие центры были аккредитованы») (Зарегистрировано в Минюсте России 04 мая 2012 года № 24067) // Российская газета от 18 мая 2012 года. С.17.

7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 октября 1999 № 150-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Привалова Анатолия Алексеевича на нарушение основ конституционного строя Российской Федерации статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

8. Никулин В.В. Конституционное право Российской Федерации. Тамбов: ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2012. 332 с.

9. Фомичева О.А. Правовая регламентация и практическое применение термина «парламент» // Современная наука: тенденции развития: Матер. V Междунар. науч.-практ. конф. 23 июля 2013 г. Т 1. Краснодар, 2013. С. 197-206.

10. Хусаинов З.Ф., Фомичева О.А. Парламентское право России. Казань: Казан. ун-т, 2013. 166 с.