



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края
"О местном референдуме в Пермском крае"

13.04.2007

№ 54

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Девяткина Н.А. от 16.03.2007 № 819-07/07 на основании проекта закона Пермского края и сопроводительных материалов к нему, направленных в адрес Законодательного Собрания Земским собранием Пермского муниципального района (письмо от 15.03.2007 № 154).

Представленный на рассмотрение проект закона Пермского края разработан в развитие Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и регулирует вопросы организации *подготовки и проведения местного референдума в Пермском крае*. С этой целью законопроект:

- определяет порядок назначения референдума и прописывает вопросы, которые могут быть вынесены на местный референдум;
- устанавливает порядок регистрации (учета) и составления списков участников местного референдума, определяет округ и участки местного референдума;
- определяет порядок формирования комиссий местного референдума, полномочия избирательной комиссии, организующей местный референдум, участковых и других избирательных комиссий, устанавливает вопросы организации их деятельности и статус членов комиссий;
- определяет процедуры, связанные с реализацией инициативы проведения местного референдума: создания инициативной группы по проведению местного референдума и иных групп участников референдума, сбора подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума и их проверки;
- закрепляет формы информационного обеспечения участников референдума и условия проведения агитации по вопросам местного референдума в средствах массовой информации, выпуска и распространения всех видов агитационных материалов, а также предусматривает ограничения при проведении агитации;
- устанавливает порядок создания фондов местного референдума и расходования средств этих фондов;
- прописывает процедуры голосования и подсчета голосов участников референдума, установления результатов местного референдума, их юридическую силу, а также закрепляет обязательность официального опубликования (обнародования) результатов местного референдума;

-устанавливает порядок обжалования нарушений прав на участие в местном референдуме граждан Российской Федерации, прописывает исчерпывающий перечень случаев данных нарушений, а также закрепляет ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации.

Отдельной главой II законопроекта регламентируются вопросы *голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования*, которое, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проводится в том же порядке, который установлен для проведения местного референдума.

В связи с тем, что мнения о целесообразности включения данных положений в закон Пермского края о местном референдуме расходятся, считаем необходимым привести краткий обзор регламентации данного вопроса законодательством других субъектов Российской Федерации.

В настоящее время *отдельные законы*, регламентирующие порядок голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования приняты только в Московской, Курской и Оренбургской областях, Чувашской Республике, Республике Адыгея и Корякском автономном округе. Действует до признания утратившим силу и вышеназванный Закон Коми-Пермяцкого автономного округа.

Более чем в 30 субъектах Российской Федерации подобные законы, принятые после вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ, уже признаны утратившими силу и положения этих законов *вошли в законы о местных референдумах* (например, в Нижегородской области, Хабаровском крае, Пензенской области и др.).

В преобладающем большинстве субъектов Российской Федерации в принятых законах о местных референдумах отдельными главами были сразу же прописаны положения об особенностях применения данных законов при проведении голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Вступление закона в силу предусматривается через десять дней со дня его официального опубликования.

С принятием данного закона предусматривается признание утратившими силу: Закона Пермской области от 18.08.2003 № 933-182 «О референдумах в Пермской области» (с последующими изменениями и дополнениями) в части, касающейся местного референдума, Закона Коми-Пермяцкого автономного округа от 22.09.2005 № 71 «О порядке голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования в Коми-Пермяцком автономном округе» и от 21.10.2004 № 53 «О местном референдуме в Коми-Пермяцком автономном округе».

Актуальность принятия закона Пермского края о местных референдумах обусловлена необходимостью:

-во-первых, формирования единого правового пространства на территории Пермского края, в т.ч. и по вопросам организации и проведения муниципальных референдумов, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

-во-вторых, создания обновленной законодательной базы для проведения местных референдумов в Пермском крае на основе существенно изменившегося за

последние годы федерального законодательства о выборах и референдумах, требованиям которых действующие в настоящее время законы Пермской области и Коми-Пермяцкого округа уже не соответствуют.

Положительные последствия принятия законопроекта будут связаны с актуализацией законодательной базы для реализации права граждан Российской Федерации, проживающих в Пермском крае, на решение вопросов местного значения непосредственно путем участия в местном референдуме.

В то же время представленный на рассмотрение Законодательного Собрания законопроект содержит **проблемные моменты**, требующие устранения.

1. Многие положения законопроекта *не соответствуют Федеральному закону № 67-ФЗ*, причем той его редакции, которая принята уже в 2005 году.

1.1. Так, в ст. 14 законопроекта не определен количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума (согласно ч.3 ст.14 Федерального закона № 67-ФЗ и ст. 36 количественный состав инициативной группы для проведения местного референдума должен быть установлен законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее 10 человек).

В этой же статье не закреплено требование о том, что в случае, если инициатива проведения местного референдума выдвинута избирательным или общественным объединением, руководящий орган этого объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума.

1.2. В перечень оснований для включения гражданина в список участников на конкретном участке местного референдума (ст. 16 законопроекта) не включен факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина права на участие в референдуме) в предусмотренных федеральным законодательством случаях.

1.3. Ст. 27 законопроекта не предусмотрено право избирательных объединений, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования соответственно уровню референдума или в законодательном (представительном) органе более высокого уровня, назначить в соответствующую и нижестоящие комиссии референдума по одному члену комиссии референдума с правом совещательного голоса (такое право законопроектом предоставляется только инициативной группе, иной группе участников референдума).

1.4. Законопроектом не закреплено также, что срок полномочий участковой комиссии истекает через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов, референдума, что предусмотрено ст. 27 Федерального закона.

1.5. Федеральным законом № 67-ФЗ (ст. 28) отменена ранее действующая норма о 3-дневном сроке для высказывания особого мнения членами комиссии, не согласными с принятым комиссией решением со дня принятия решения, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования – незамедлительно. Однако ст. 26 законопроекта эта норма прописана.

1.6. Ст. 32 законопроекта не закреплена возможность повторной проверки подписных листов участников референдума.

Однако ст. 38 Федерального закона предусматривает возможность и после принятия комиссией решения о результатах выдвижения инициативы проведения референдума повторной проверки подписных листов. При этом такая процедура может быть осуществлена только судом или комиссией в установленном законом порядке и только в пределах подписей, подлежащих проверке.

1.7. Федеральным законом № 67-ФЗ одним из оснований для отказа в проведении местного референдума названо наличие среди подписей участников референдума, представленных для назначения референдума, *более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен.*

Законопроект (ст. 32) определяет одним из оснований для отказа грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей в местах, где сбор подписей запрещен, (т.е. сбор в указанных местах *не менее 20 % подписей* от представленных в поддержку проведения местного референдума), т.е. закрепляет уже не действующую норму федерального законодательства.

1.8. Согласно ст. 47 Федерального закона № 67-ФЗ информационное обеспечение выборов и референдумов *соответствующего уровня* осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий.

В связи с этим все положения об обязательном предоставлении государственными организациями телерадиовещания и редакциями государственных периодических печатных изданий бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для агитации по вопросам местного референдума из текста законопроекта необходимо исключить (ст.38, 41,50 и др.).

2. Помимо противоречий Федеральному Закону, законопроект содержит и ***внутренние несоответствия между отдельными его положениями.***

Так, ч.7 ст. 21 законопроекта прописано формирование участковых комиссий местного референдума только на основе предложений представительного органа местного самоуправления, собраний участников референдума по месту жительства, работы, службы, учебы. Однако далее, ч.8 той же статьи уже закреплено, что в участковую комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения.

Согласно нормам Федерального Закона ст. 22 № 67-ФЗ, участие в формировании комиссий путем внесения предложений принимают политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, иных общественных объединений, а также избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Согласно ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ вышестоящая комиссия обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов участковой комиссии на основе поступивших предложений указанных субъектов.

Ч. 1 ст. 39 законопроекта предусмотрено право проводить агитацию государственным органам и органам местного самоуправления. При этом ч. 7 той же

статье прописано, что запрещается проводить агитацию по вопросам местного референдума федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления.

Ст. 48 Федерального закона прямо запрещено проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления.

3. Ряд формулировок отдельных статей законопроекта требуют уточнения и внесения редакционных правок.

Например, местный референдум *обязательно* проводится на территории муниципального образования, а не «*может проводиться*» (ст.1 законопроекта), регистрации подлежат *не все граждане* Российской Федерации, обладающие правом на участие в местном референдуме, а лишь те, кто является участником местного референдума, т.е. *место жительства* которых расположено на территории муниципального образования (ст. 16 законопроекта).

Из текста необходимо исключить ошибочно внесенные понятия «избирательные блоки», которые в действующем законодательстве уже не применяются, положения, касающиеся проведения муниципальных выборов, обязательности решений и иных актов комиссий референдума для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений т.к. это касается референдумов других уровней и др.

Таким образом, принятия законопроекта **актуально** и в случае устранения проблемных моментов, связанных с несоответствием отдельных его положений федеральному законодательству о выборах и референдумах, повлечет **положительные последствия**. При этом, учитывая большой объем законопроекта, необходимо увеличить сроки доработки его к рассмотрению его во втором чтении.

Начальник управления,
государственный советник
Российской Федерации 2 класса

З.Б.Лукияненко