



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон
Пермского края от 14.08.2007 № 86-ПК "О местном референдуме в
Пермском крае"

18.11.2013

№ 173-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 21.10.2013 № 3562-13/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания депутатом Законодательного Собрания Кузьмицким Г.Э., и сопроводительных материалов к нему (письмо от 18.10.2013 № 5).

Представленный на рассмотрение Законодательного Собрания законопроект предусматривает внесение изменений в статью 31 Закона Пермского края от 14.08.2007 № 86-ПК «О местном референдуме в Пермском крае» (далее – Закон), которой установлен порядок сбора подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума, являющегося обязательным условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, а именно:

1) в части 1 статьи 31 предлагается **уменьшить** необходимое количество подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума **с 4 до 2 процентов** от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения местного референдума в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее -Федеральный закон). При этом сохраняется норма о минимально необходимом количестве подписей, которое не может быть менее 25;

2) в части 2 статьи 31 предусматривается **увеличить** период сбора подписей участников местного референдума в поддержку инициативы его проведения **с 20 дней до 30 дней** со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению местного референдума.

Справочно отметим, что мае 2012 года группой депутатов на рассмотрение Законодательного Собрания вносился законопроект, также предусматривающий изменения в статье 31 Закона в части уменьшения необходимого количества подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума с 4 процентов от числа участников референдума,

зарегистрированных на территории проведения референдума: до 1 процента при наличии в муниципальном образовании 100000 и более участников референдума; до 2 процентов при наличии в муниципальном образовании менее 100 000 участников референдума. Период сбора подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума законопроектом предусматривалось увеличить с 20 дней до 60 дней.

В результате доработки в рабочей группе законопроект, внесенный на рассмотрение во втором чтении, предусматривал, наоборот, увеличение необходимого количества подписей участников референдума в поддержку инициативы его проведения с 4 до 5 процентов, а также исключал противоречащий федеральному законодательству дифференцированный подход в зависимости от численности зарегистрированных в муниципальном образовании участников референдума. Период сбора подписей с учетом принятых поправок к законопроекту был увеличен с 20 до 30 дней.

В итоге законопроект в августе 2012 года во втором чтении не был принят и в соответствии с регламентом возвращен на доработку в рабочую группу. Повторно на рассмотрение во втором чтении проект внесен без изменения редакции, рекомендованной рабочей группой и на сентябрьском пленарном заседании 2012 года был отклонен окончательно.

Актуальность принятия законопроекта, согласно пояснительной записке к нему, обусловлена необходимостью обеспечения гражданам реальной возможности реализации их конституционного права на референдум как на высшее непосредственное выражение власти народа.

Действующая модель реализации инициативы проведения местного референдума в Пермском крае, по мнению автора, крайне затруднительна, в первую очередь, для жителей крупных муниципальных образований, а высокий процент сбора подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума в короткий срок делает процедуру проведения референдума нереализуемой на практике.

В связи с необходимостью оценки целесообразности предлагаемых законопроектом изменений считаем необходимым обратить внимание на следующее.

Статьей 37 Федерального закона для местного референдума и референдумов иных уровней предусмотрены **разный** размер максимального процента количества подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума, и предельного периода сбора подписей в поддержку его проведения.

Так, для **местного референдума** устанавливаемое законом количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения местного референдума, **не может превышать 5 процентов** от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума. Установленный законом период, в который могут собираться подписи в

поддержку инициативы проведения местного референдума, должен составлять **не менее 20 дней** со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению местного референдума.

В отношении референдума субъекта Российской Федерации количество подписей не может превышать 2 процента от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума данного уровня. Период, в который могут собираться подписи в поддержку инициативы проведения референдума, должен составлять не менее 30 дней.

Для проведения референдума Российской Федерации Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» предусмотрен еще более продолжительный период сбора подписей в поддержку инициативы его проведения - в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума. Инициативная группа обязана собрать в поддержку инициативы проведения данного референдума не менее двух миллионов подписей (что составляет примерно 1,8% от числа участников референдума Российской Федерации).

Таким образом, для уровня местного референдума федеральный законодатель предусматривает **самое большое** предельно необходимое количество подписей в поддержку проведения референдума (в процентном исчислении) и одновременно **самый короткий** минимальный период сбора указанных подписей.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации, проведенный к ранее отклоненному законопроекту¹, показал что в **большинстве** региональных законов необходимое количество подписей установлено в предельном значении, разрешенном Федеральным законом: **5 процентов** от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума. Период, в который могут собираться подписи в поддержку инициативы проведения местного референдума, составляет в большинстве случаев **20 дней**.

Однако 24 субъекта Российской Федерации установили более продолжительные периоды сбора подписей: 25 и 30 дней. Более чем 30-дневный период сбора подписей установлен законами лишь единичных субъектов Российской Федерации: в Ставропольском крае – два месяца, в Тамбовской области – 45 дней, в Приморском крае – 35 дней. Законом Ханты-Мансийского автономного округа период сбора подписей установлен в диапазоне не менее 20 дней и не более 40 дней.

В качестве **проблемного момента** рассматриваемого законопроекта отметим отсутствие объективных оснований изменения в сторону снижения необходимого количества подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума, введение которого может повлечь неблагоприятные последствия.

¹ Подробный анализ законодательства субъектов Российской Федерации по вопросу установления порядка сбора подписей участников местного референдума приведен в аналитической записке от 29.05.2012 № 87.

Так, по данным официального сайта избирательной комиссии Пермского края только за 2011-2013 годы в муниципальных образованиях края организовано и проведено более 300 кампаний местных референдумов (в большинстве случаев по вопросу самообложения граждан), однако некоторые из них признаны несостоявшимися ввиду низкой явки участников референдума.

В соответствии с частью 5 статьи 60 Закона местный референдум признается комиссией, организующей местный референдум, несостоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников, внесенных в списки участников на территории проведения местного референдума.

Предлагаемое законопроектом уменьшение с 4 до 2 процентов необходимого количества подписей участников местного референдума в поддержку инициативы его проведения может привести к тому, что еще меньшее число граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме будут ознакомлены с вопросом, выносимым на референдум, которое, как правило, происходит в момент сбора подписи.

В результате недостаточной информированности участников референдума и возможности заранее определить свою позицию по вопросу референдума явка на голосование может стать еще ниже, тем самым могут участиться случаи признания местного референдума несостоявшимся.

Полагаем также, что в условиях компактного проживания жителей в крупных городских поселениях, хорошей транспортной доступности на территории муниципалитета, наличия зон, которые в течение дня посещает значительное количество жителей (спальные районы и микрорайоны, центры с торговыми и развлекательными центрами, местами массовых гуляний и т.д.) подписи собирать значительно проще, чем в небольших по числу жителей поселениях с ограниченным перечнем разрешенных мест для сбора подписей.

В случае увеличения периода сбора подписей участников местного референдума в поддержку инициативы его проведения с 20 до 30 дней будут обеспечены более благоприятные условия сбора подписей во всех муниципальных образований независимо от численности и плотности населения.

Таким образом, принятие рассматриваемого законопроекта в части увеличения продолжительности периода сбора подписей участников местного референдума в поддержку инициативы его проведения с 20 дней до 30 дней считаем **целесообразным**.

Положительные последствия принятия закона будут связаны с обеспечением возможности доведения инициативной группой вопроса, выносимого на местный референдум, до большего числа граждан, обладающих правом на участие в местном референдуме за счет более длительного периода сбора подписей.

