



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О выборах депутатов представительных
органов муниципальных образований в Пермском крае"

09.07.2009

№ 161

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Девяткина Н.А. от 15.05.2009 № 1801-09/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания избирательной комиссией Пермского края (письмо от 15.05.2009 № 01-24/499).

Представленный на рассмотрение Законодательного Собрания законопроект разработан в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона № от 12.06.2002 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и определяет порядок организации и проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае.

Законопроект состоит из 11 глав, в которые объединены 86 статей.

Данные статьи регламентируют следующие вопросы: Глава I «Общие положения»; Глава II «Избирательные комиссии»; Глава III «Избирательные округа, избирательные участки, регистрация и учет избирателей, составление списков избирателей»; Глава IV «Выдвижение и регистрация кандидатов, единых списков кандидатов»; Глава V «Статус кандидатов»; Глава VI «Информационное обеспечение выборов»; Глава VII «Финансирование выборов»; Глава VIII «Финансирование избирательной кампании кандидатов»; Глава IX «Голосование и определение результатов выборов»; Глава X «Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за эти нарушения»; Глава XI «Заключительные положения».

Четырьмя приложениями к законопроекту предлагается утвердить формы (образцы) подписных листов в поддержку кандидатов, выдвинутых по одномандатному (многомандатному) избирательному округу путем самовыдвижения; выдвинутых избирательным

объединением; в поддержку выдвижения единого списка кандидатов в депутаты; контрольные соотношения данных, внесенных в протокол об итогах голосования.

В отличие от действующего в настоящее время Закона Пермского края от 13.03.2008 № 207-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» (который в связи с принятием законопроекта предлагается признать утратившим силу) представленный на рассмотрение законопроект содержит следующие **основные нововведения**.

1. Устанавливаются виды избирательных систем, применяемые при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования в Пермском крае.

Под избирательной системой федеральный законодатель понимает условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Депутаты представительного органа муниципального образования в Пермском крае могут избираться:

- 1) по мажоритарной системе относительного большинства;
- 2) по смешанной избирательной системе, при которой 50% депутатов избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями; 50% - по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам.

2. В связи с возможностью выборов по единому избирательному округу при смешанной избирательной системе устанавливается процедура определения результатов выборов по единому избирательному округу и определяется методика распределения депутатских мандатов между едиными списками кандидатов.

3. Расширяются права политических партий и общественных объединений. В частности, в определенных случаях политические партии получили право регистрации кандидата, списка кандидатов без сбора подписей избирателей.

4. Исключается право внесения избирательного залога кандидата, выдвинутого по одномандатному или многомандатному избирательному округу.

Актуальность разработки и принятия рассматриваемого законопроекта обусловлена необходимостью обновления краевой законодательной базы в связи с последними изменениями федерального избирательного законодательства и законодательства о местном самоуправлении, требованиям которых действующий в настоящее время на территории Пермского края закон уже не соответствует.

Отметим, что принятие рассматриваемого законопроекта в 2009 году предусмотрено Примерным планом законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2009 год (утвержден постановлением Законодательного Собрания от 22.01.2009 № 1284).

В то же время анализ представленного законопроекта показал наличие

проблемных моментов законопроекта, устранение которых необходимо для обеспечения правомерности всех действий правоприменителей по проведению выборов депутатов представительных органов муниципальных образований.

1. Основной **концептуальный** проблемный момент касается видов избирательных систем для применения при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования, устанавливаемых статьей 13 законопроекта.

Во-первых, ограничение только **двумя** видами избирательных систем: мажоритарной и смешанной и отсутствие **пропорциональной избирательной системы** (при которой все депутаты избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями), по нашему мнению **сужает** возможности муниципальных образований закрепить в своем уставе наиболее приемлемый для своего муниципалитета вид избирательной системы.

Как известно, в Российской Федерации избирательная система базируется на принципе сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

При этом депутаты Государственной Думы избираются по пропорциональной системе, т.е. выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов. Не менее 50 процентов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в двухпалатном законодательном органе - не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по пропорциональной системе.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что число видов избирательных систем, установленных законами других субъектов Федерации, варьирует от 2 (Тамбовская, Орловская область) до 7 (Самарская, Ульяновская области). При этом чаще всего предусмотрено 3 избирательных системы: мажоритарная, пропорциональная и смешанная (мажоритарно-пропорциональная).

На необходимость дополнения законопроекта пропорциональной избирательной системой косвенно указывает и норма части 3.1. статьи 32 Федерального закона № 67-ФЗ о том, что если в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, то законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены гарантии реализации права граждан, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами представительного органа муниципального образования.

Во-вторых, целесообразность установления предложенного законопроектом варианта смешанной избирательной системы, при котором 50% депутатов представительного органа избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями; 50% - по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным

избирательным округам, на наш взгляд, *не в полной мере соответствует* Федеральному закону № 131-ФЗ.

Избирательная система «50/50» закреплена частью 4 статьи 4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и обязательна *только в отношении формирования законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

Данная норма предусматривает, что не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации - не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

Установление столь «жесткой» смешанной избирательной системы считаем *необоснованным*, т.к. структура органов местного самоуправления должна определяться муниципалитетами *самостоятельно* в соответствии с их уставами.

Кроме того, согласно пункту 1) части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселения нормой представительства), т.е. формироваться *не в результате прямых муниципальных выборов.*

Реализация данного способа формирования представительного органа муниципального района *не согласуется* с предложенными законопроектом видами избирательных систем.

В-третьих, при выборе муниципальным образованием смешанной (пропорциональной) избирательной системы проблематичным может оказаться реализация права населения на *отзыв депутата* представительного органа муниципального образования.

Так, согласно части 2 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

При этом вызывает сомнение *легитимность* осуществления отзыва депутата, избранного по единому избирательному округу, т.к. избиратели голосовали за единый список кандидатов, выдвинутый политической партией, иным общественным объединением, т.е. фактически отдали предпочтение тому или иному избирательному объединению, а не конкретному кандидату.

В-четвертых, настоящим законопроектом не определены *условия применения видов избирательных систем* в муниципальных образованиях в

зависимости от численности избирателей, вида муниципального образования и других обстоятельств, возможность определения которых также предусмотрена частью 3 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ.

В случае определения законопроектом условий применения видов избирательных систем в разных муниципальных образования указанные выше противоречия могли бы быть устранены либо сведены к минимуму.

В связи с изложенным, окончательное определение в законопроекте *видов и условий применения избирательных систем* при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае, на наш взгляд, требует *дополнительной юридической проработки*.

2. Отдельные положения законопроекта требуют, на наш взгляд, *приведения в соответствие* последним изменениям Федерального закона № 67-ФЗ.

2.1. Так, перечень субъектов внесения предложений по формированию избирательных комиссий (часть 1 статьи 15 законопроекта) необходимо *дополнить* политическими партиями, выдвинувшими федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии со статьей 82.1 Федерального закона от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», другими политическими партиями и иными общественными объединениями.

Новая статья 82.1 Федерального закона № 51-ФЗ предусматривает передачу депутатских мандатов федеральным спискам кандидатов, получившим менее 7, но не менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенным к распределению депутатских мандатов.

Данные политические партии пользуются правами по внесению предложений по кандидатурам в составы избирательных комиссий также в случаях досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования и досрочного прекращения полномочий члена комиссии, назначенного по представлению политической партии (части 3, 3.1., 3.2. статьи 22 Федерального закона № 67-ФЗ), что также, на наш взгляд, необходимо закрепить в статье 15 законопроекта.

Соответствующими положениями следует, на наш взгляд, дополнить и другие статьи законопроекта, где речь идет о правах указанных политических партий (часть 18, 21 статьи 22; часть 2 статьи 34 законопроекта).

2.2. Ряд положений рассматриваемого законопроекта изложены в ранее действующей редакции Федерального закона № 67-ФЗ, которая *утратила силу*.

Например, согласно пункту 4) части 3 статьи 63 и пункту 8) части 4 статьи 64 законопроекта на информационном стенде и в избирательном бюллетене размещаются сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, иные основания). Кроме того, законопроектом предусматривается размещать в избирательном бюллетене сведения о том, что кандидат включен в состав единого списка кандидатов (пункт 9) части 4 статьи 64 законопроекта).

Однако Федеральным законом от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» данные требования утратили силу.

В ранее действующей редакции Федерального закона № 67-ФЗ изложены и другие положения законопроекта (к ним, например, относятся: часть 4 статьи 26; часть 3 статьи 31; часть 2 статьи 32; часть 18 статьи 33; часть 7 статьи 47; часть 5 статьи 52 законопроекта).

3. Считаю целесообразным **закрепить** не нашедшие отражения в законопроекте положения Федерального закона № 67-ФЗ, но имеющие, по нашему мнению, существенный характер.

3.1. Так, в статье 12 законопроекта о назначении выборов целесообразно установить, что выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня его создания (это предусмотрено частью 5.1. статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ).

Это необходимо также для обеспечения логической связи с частью 1 статьи 14 законопроекта, где прописан порядок возложения полномочий избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования на территориальную избирательную комиссию.

3.2. Часть 2 статьи 16 законопроекта следует дополнить перечнем субъектов внесения предложений в представительный орган муниципального образования для назначения не менее одной второй от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования (они названы в части 8 статьи 24 Федерального закона № 67-ФЗ)

3.3. Считаю целесообразным в статье 22 законопроекта прописать ряд положений, касающихся прав и обязанностей члена избирательной комиссии, работающего на постоянной (штатной) основе в комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом (таким членом является председатель избирательной комиссии муниципального образования, а также могут быть и иные члены комиссии) согласно статьи 29 Федерального закона № 67-ФЗ.

К ним относятся: запреты, установленные члену избирательной комиссии, согласно (часть 15.1. статьи 29); порядок действия члена избирательной комиссии в случае владения приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) и возможности наступления конфликта интересов (часть 15.2. статьи 29); дополнительные гарантии для членов избирательных комиссий, право установления которых отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации (часть 16.1 статьи 29); трудовые гарантии члена комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, члена комиссии с правом совещательного голоса в период избирательной кампании (часть 19 статьи 29).

3.4. Целесообразно закрепить в статье 23 законопроекта право наблюдателей присутствовать в комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей (это право предусмотрено частью 6 статьи 30 Федерального закона № 67-ФЗ).

3.5. Считаю важным в соответствии с частью 9 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ установить в статье 33 законопроекта период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в органы местного самоуправления - не менее 20 дней.

3.6. В части 1 статьи 35 законопроекта установленное минимальное количество подписей, необходимое для регистрации единого списка кандидатов, дополнить словами «но не может быть менее 10 подписей», что соответствует норме части 1 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ.

3.7. Формулировка части 4 статьи 42 законопроекта о необходимом количестве зарегистрированных ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе кандидатов не предусматривает случая, когда число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему, что установлено частью 33 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ.

3.8. Согласно части 6 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ считаю целесообразным закрепить в статье 36 законопроекта право присутствия при проведении проверки подписей избирателей, в том числе при выборке подписей для проверки, кандидата, его уполномоченных представителей или доверенных лиц, уполномоченных представителей или доверенных лиц избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов, списки кандидатов.

3.9. Частью 5.2. статьи 63 Федерального закона № 67-ФЗ установлено, что если зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, включен также в состав зарегистрированного списка кандидатов, эти сведения указываются в избирательном бюллетене. Считаю необходимым закрепить эту норму в статье 64 рассматриваемого законопроекта.

3.10. Частью 4 статьи 71 законопроекта определены случаи признания выборов депутатов представительного органа муниципального образования по единому избирательному округу несостоявшимися.

Считаю целесообразным установить случаи признания соответствующей избирательной комиссией выборов несостоявшимися также по одномандатному (многомандатному) избирательному округу согласно части 2 статьи 70 Федерального закона № 67-ФЗ.

4. В соответствии со статьей 19 законопроекта, которой определен порядок формирования и полномочия участковых избирательных комиссий, для избирательных участков с числом зарегистрированных избирателей более 2000

человек предлагается установить численность членов участковой комиссии с правом решающего голоса **10-14** человек.

При этом согласно статье 19 проекта закона Пермского края «О голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Пермском крае», внесенному одновременно с рассматриваемым законопроектом, численность участковых комиссий при численности участников голосования свыше 2000 человек устанавливается в количестве **7-14** членов комиссии с правом решающего голоса.

Для обеспечения взаимосвязи правовых норм в двух краевых законах, регулирующих порядок проведения местных выборов и порядка голосования, считаем целесообразным установить число членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса в указанных законопроектах **единообразно**.

5. В части 6 и часть 10 статьи 47 законопроекта закреплена **одна и та же норма** о запрете лицам, замещающим государственные должности или выборные муниципальные должности, проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов. По нашему мнению, во втором случае она требует исключения.

6. Упоминание о техническом средстве подсчета голосов в части 23 статьи 69 законопроекта считаем целесообразным исключить, т.к. голосование с применением технических средств законопроектом не предусмотрено.

Следует исключить также слова «выборы депутатов Законодательного Собрания» (часть 8 статьи 70 законопроекта), слова «краевой» в отношении единого списка кандидатов, как не относящиеся к уровню выборов и предмету законопроекта (часть 11 статьи 37, часть 4 статьи 42 законопроекта).

В связи с вышеизложенным, **последствия** принятия законопроекта оцениваются **неоднозначно**.

С одной стороны, положительными последствиями принятия закона станет актуализация правовой базы, обеспечивающей реализацию населением Пермского края права на осуществление местного самоуправления посредством участия в выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

С другой стороны, правовые коллизии, возникающие в связи с установлением законом мажоритарной и смешанной видов избирательных систем для применения при проведении указанных выборов, могут вызвать обжалование нарушений избирательных прав граждан и судебной отмены решений об итогах голосования, о результатах выборов.

Начальник управления,
государственный советник
Российской Федерации 1 класса

З.Б.Лукьяненко

