



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О референдуме Пермского края"

05.09.2012

№ 176

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 10.08.2012 № 2897-12/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания избирательной комиссией Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 10.08.2012 № 01-24/1383).

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 *референдума Пермского края* (далее – краевого референдума).

Основные положения законопроекта в разрезе его глав следующие.

Глава I «Общие положения» (статьи 1-10) определяет понятие краевого референдума и другие основные термины и понятия, используемые в законопроекте; закрепляет правовую основу и принципы проведения референдума; определяет право граждан на участие в краевом референдуме, форму голосования и язык референдума.

Так, краевым референдумом является голосование граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Пермского края, проводимое в целях принятия решений по наиболее важным вопросам государственного значения, отнесённым к предметам ведения Пермского края или к предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, федеральным законом.

Глава II «Инициатива проведения референдума. Назначение референдума» (статьи 11-19) определяет требования к вопросам, которые могут быть вынесены на краевой референдум и устанавливает перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум; определяет субъектов выдвижения инициативы проведения краевого референдума и закрепляет требования к реализации выдвинутой инициативы; устанавливает порядок сбора

подписей в поддержку инициативы проведения референдума и процедуру их проверки, определяет условия назначения краевого референдума.

В частности, нормами законопроекта предусматривается, что инициатива проведения краевого референдума принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в указанном референдуме и иным субъектам, предусмотренным федеральным законодательством.

Выдвинуть инициативу проведения краевого референдума может также избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом, на краевом уровне, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума.

Каждый гражданин или группа граждан, имеющие право на участие в краевом референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума Пермского края в количестве не менее 20 человек. Если инициатором проведения референдума выступает общественное объединение, то в качестве инициативной группы выступает руководящий орган этого общественного объединения (его регионального отделения) независимо от его численности.

В поддержку инициативы проведения краевого референдума собираются подписи участников референдума в количестве двух процентов от общего числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения краевого референдума.

По данным избирательной комиссии Пермского края на 1 июля 2012 года численность участников краевого референдума, зарегистрированных на территории Пермского края, составляет 2 107 708 чел. Таким образом, количество подписей, которое будет необходимо собрать инициативной группе по проведению краевого референдума, в настоящее время составляет 42 155 подписей.

Подписные листы изготавливаются за счёт средств фонда референдума. Подписи в поддержку проведения референдума могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов. Период сбора подписей составляет 30 дней.

Назначение и проведение референдума обязательно, если соблюдены установленные законом порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и её реализации.

Референдум назначается Законодательным Собранием в течение 30 дней со дня поступления в Законодательное Собрание от избирательной комиссии Пермского края подписных листов, протокола и копии решения комиссии о соответствии порядка выдвижения инициативы проведения краевого референдума требованиям закона.

Глава III «Комиссии референдума» (статьи 20-30) определяет систему и статус комиссий, осуществляющих подготовку и проведение краевого референдума, порядок формирования участковых комиссий референдума; назначение членов комиссий с правом совещательного голоса; полномочия

избирательной комиссии Пермского края, территориальных и участковых комиссий краевого референдума; закрепляет гласность в деятельности комиссий.

Глава IV «Округ референдума. Участки референдума. Списки участников референдума» (статьи 31-35) определяет округ референдума, которым является вся территория Пермского края; устанавливает порядок образования участков краевого референдума, составления списков участников референдума, включения граждан в список участников референдума и исключения из него, ознакомления участников референдума со списками.

Глава V «Информационное обеспечение референдума» (статьи 36-48) закрепляет виды информационного обеспечения участников краевого референдума; определяет организации телерадиовещания и периодические печатные издания, используемые для информационного обеспечения референдума; устанавливает общий порядок и конкретные условия проведения агитации по вопросам краевого референдума на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях, а также посредством агитационных публичных мероприятий; предусматривает ограничения при проведении агитации по вопросам референдума.

В частности, к информационному обеспечению участников краевого референдума относится информирование участников референдума и агитация по вопросам референдума, которое осуществляют органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица.

Агитационный период начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Агитация по вопросам местного референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Глава VI «Финансирование референдума» (статьи 49-53) устанавливает порядок финансового обеспечения краевого референдума, создания фондов референдума и расходования средств указанных фондов; закрепляет необходимость назначения инициативной группой по проведению референдума, иными группами участников референдума уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Так, нормами законопроекта предусмотрено создание фондов референдума для финансирования деятельности инициативной группой по проведению краевого референдума по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме, иной группы участников референдума, в т.ч. для агитации против проведения референдума, участия в референдуме, против вопросов, выносимых на референдум.

Предельный размер расходования средств фонда не может превышать 50

рублей на каждого участника референдума, зарегистрированного на территории Пермского края на 1 января года, в котором проводится референдум.

Глава VII «Голосование, подсчёт голосов, установление результатов референдума» (статьи 54-68) устанавливает требования к оборудованию помещения для голосования, изготовлению и содержанию бюллетеня для голосования; определяет порядок голосования, в т.ч. досрочного голосования и голосования по открепительным удостоверениям, голосования вне помещения для голосования; порядок подсчета голосов участников краевого референдума, установления итогов голосования; устанавливает требования к оформлению протоколов комиссий об итогах референдума, определяет порядок определения результатов референдума.

Так, согласно законопроекту, избирательная комиссия Пермского края признает краевой референдум *состоявшимся*, если в нём приняло участие *более половины* участников референдума, внесённых в списки участников референдума на территории Пермского края.

Избирательная комиссия Пермского края признает решение *принятым* на краевом референдуме, если за это решение проголосовало *более половины* участников референдума, принявших участие в голосовании.

Избирательная комиссия Пермского края признает итоги голосования, результаты краевого референдума *недействительными*:

- в случае если допущенные при проведении голосования или подведении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;

- в случае если они признаны недействительными на части участков краевого референдума, списки участников референдума на которых составляют не менее одной четвертой от общего числа участников референдума на момент окончания голосования;

- по решению суда.

Если результаты краевого референдума признаны недействительными, избирательная комиссия Пермского края назначает и не позднее чем через 45 дней до дня вступления в силу решения о признании результатов референдума недействительными проводит повторное голосование.

Решение, принятое на краевом референдуме, является обязательным, не нуждается в дополнительном утверждении, действует на территории Пермского края и подлежит регистрации в органе государственной власти Пермского края в установленном порядке.

Глава VIII «Обжалование нарушений права граждан на участие в референдуме Пермского края. Ответственность за нарушение законодательства о референдуме Пермского края» (статьи 69-72) устанавливает порядок обжалования нарушений прав граждан Российской Федерации на участие в краевом референдуме; предусматривает возможность отмены судом регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума; отмены вышестоящей комиссией до установления ею итогов голосования, определения результатов референдума решения нижестоящей комиссии об итогах голосования.

Глава XI «Заключительные положения» (статья 73) закрепляет вступление закона в силу через десять дней со дня его официального опубликования и при этом предусматривает не распространять его действие на правоотношения, возникшие в связи с проведением краевого референдума, назначенного до вступления закона в силу.

После образования Пермского края 1 декабря 2005 года в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа и до настоящего времени в Пермском крае не было закона, регламентирующего вопросы организации и проведения краевого референдума.

Законом Пермского края от 14.08.2007 N 86-ПК «О местном референдуме в Пермском крае» был признан утратившим силу Закон Пермской области от 18.08.2003 N 933-182 «О референдумах в Пермской области», который определял правовые основы подготовки и проведения областных референдумов и местных референдумов в Пермской области.

Отсутствие закона приводило к тому, что права жителей Пермского края на непосредственное участие в решении особо важных для края вопросов государственного значения путем голосования на краевом референдуме не могли быть реализованы.

Однако последние изменения федерального законодательства (в частности, это касается введения института **отзыва** высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), привели к необходимости оперативного принятия закона о краевом референдуме.

*Согласно части 7.4. Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» процедура отзыва указанного должностного лица субъекта Российской Федерации проводится по инициативе граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации в порядке, установленном для проведения **референдума субъекта Российской Федерации**, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом.*

Исходя из вышеизложенного, **актуальность** принятия закона Пермского края о краевом референдуме обусловлена необходимостью устранения существующего пробела законодательства Пермского края в сфере регулирования вопросов организации и проведения выборов и референдумов.

Положительные последствия принятия законопроекта будут связаны с обеспечением возможности реализации права граждан Российской Федерации, проживающих на территории Пермского края, на непосредственное решение наиболее важных государственных вопросов, отнесённых к предметам ведения Пермского края и неурегулированных федеральным законодательством вопросов по предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края, путем голосования на краевом референдуме.

Анализ законопроекта показал наличие **проблемных моментов**, связанных в основном, с неполным соответствием отдельных положений законопроекта нормам федерального законодательства.

1. Так, частью 1 статьи 13 законопроекта предусматривается возможность предоставления инициативы проведения краевого референдума помимо граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в краевом референдуме, также *иным* субъектам, предусмотренным федеральным законодательством.

Норма о праве предоставления федеральным законом инициативы проведения референдума иным субъектам, помимо граждан Российской Федерации, закреплена частью 2 статьи 14 Федерального закона № 67-ФЗ.

Однако федеральным законодателем иные субъекты выдвижения инициативы проведения референдума определены лишь в отношении *референдума Российской Федерации* (часть 1 статьи 14 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации») и в отношении *местного референдума* (часть 3 статьи 22 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

2. Частью 6 статьи 14 законопроекта устанавливается *перечень документов*, прилагаемых к ходатайству о регистрации инициативной группы, по проведению краевого референдума, образованной руководящим органом избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящим органом его регионального, иного структурного подразделения для представления в избирательную комиссию Пермского края.

Однако нормами статьи 36 Федерального закона № 67, определяющей порядок реализации инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации, *не предписывает* необходимости предоставления инициативной группой по проведению референдума каких-либо иных документов кроме ходатайства о регистрации и приложенному к нему протокола собрания инициативной группы по проведению референдума субъекта Российской Федерации, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

3. Согласно части 2 статьи 32 законопроекта, для проведения голосования и подсчёта голосов участников референдума образуются участки референдума не позднее, чем *за 50 дней* до дня голосования, что не соответствует части 2 статьи 19 Федерального закона, предусматривающей образование участков референдума не позднее чем *за 45 дней* до дня голосования.

4. Частью 4 статьи 32 законопроекта в соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона № 67-ФЗ определен порядок образования участков референдума в местах временного пребывания участников референдума (больницах, санаториях, домах отдыха, *вокзалах, аэропортах*, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), а также в труднодоступных и отдаленных местностях.

Однако далее, в части 4 статьи 34 законопроекта, которой устанавливается порядок включения в список участников краевого референдума тех участников

референдума, которые в день голосования находятся в местах временного пребывания, в перечне мест временного пребывания вокзалы и аэропорты **отсутствуют**.

5. Нормой части 1 статьи 43 законопроекта закрепляются равные условия предоставления бесплатного эфирного времени на каналах государственных организаций телерадиовещания инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума, если выдвинутые ими списки кандидатов допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе и (или) в Законодательном Собрании или выдвинутым ими спискам кандидатов переданы депутатские мандаты в указанных органах в установленном федеральным и краевым законами порядке.

В связи с тем, что инициативные группы по проведению референдума и иные группы участников референдума *не выдвигают* списки кандидатов в депутаты Государственной Думы и Законодательное Собрание, считаем целесообразным изложить данную норму в редакции части 1 статьи 51 Федерального закона № 67-ФЗ, дополнив после слов «инициативной группы по проведению референдума и иным группам участников референдума» словами: **«в качестве которых выступают руководящие органы общественных объединений (их структурных подразделений)**.

6. В статье 46 законопроекта об условиях выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных мероприятий содержится лишь **отсылочная норма** к статье 54 Федерального закона.

Считаем такой подход **необоснованным** и неудобным для правоприменителей, т.к. иные условия проведения агитации по вопросам референдума изложены в соответствии с отдельными статьями Федерального закона № 67-ФЗ, но подробно, например, проведение агитации на телевидении и радио (статья 43 законопроекта); в периодических печатных изданиях (статья 44); посредством агитационных публичных мероприятий (статья 45).

7. Статьей 58 законопроекта при проведении **досрочного голосования** предусматривается использование **переносного ящика** для голосования, а с момента окончания досрочного голосования прорези для бюллетеней в переносных ящиках для голосования опечатываются председателем участковой комиссии референдума.

Однако согласно частям 4-5 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно участником референдума, вкладывается участником референдума **в конверт**, который заклеивается, а на месте склейки на ставятся подписи двух членов территориальной комиссии или участковой комиссии с правом решающего голоса, а также членов комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей (по их желанию). Указанные подписи заверяются печатью соответствующей комиссии и запечатанный конверт с бюллетенями хранится в установленном порядке.

Указанные несоответствия касаются также регламентации порядка непосредственного подсчёта голосов участников референдума и составления протокола об итогах голосования участковой комиссией референдума (части 12, 14 статьи 61, часть 8 статьи 65 законопроекта).

8. Согласно части 2 статьи 67 Федерального закона № 67-ФЗ если законом предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, то в протокол участковой комиссии об итогах голосования на соответствующем участке референдума вносятся дополнительные строки, касающиеся учета открепительных удостоверений, в т.ч. строка **«число утраченных открепительных удостоверений»**.

В то же время часть 2 статьи 60 законопроекта, определяющая требования к содержанию протокола участковой комиссии об итогах краевого референдума, **не предусматривает** включение в протокол строки «число утраченных открепительных удостоверений».

9. Частью 9 статьи 54 и частью 4 статьи 57 законопроекта предусматривается возможность оборудования помещений для голосования техническими средствами подсчёта голосов, комплексами обработки электронных бюллетеней (КОИБ) на краевом референдуме в соответствии с требованиями Федерального закона № 67-ФЗ.

Однако последующими нормами законопроекта о порядке голосования в день голосования (статья 57), о подсчёте голосов участников референдума и составлении протокола об итогах голосования участковой комиссией (статья 61), об использовании системы ГАС «Выборы» (статья 68) положения об использовании технических средства подсчёта голосов, КОИБов **не прописаны**.

По данным, размещенным на сайте избирательной комиссии Пермского края, голосование при помощи КОИБ на территории Пермского края уже осуществлялось несколько раз. Впервые 57 избирательных участков оснастили КОИБами для проведения выборов главы Кунгурского муниципального района 13 марта 2011 года на выборах депутатов Государственной Думы и Законодательного Собрания края.

4 декабря 2011 года было решено оснастить КОИБами уже 95 избирательных участков на территории Кунгурского городского округа, Кунгурского и Лысьвенского муниципальных районов, а на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года также часть избирательных участков города Перми. Всего КОИБами предполагалось оснастить 95 избирательных участков, в том числе 24 избирательных участка Ленинского района, 62 – Индустриального и 9 – Свердловского района города Перми.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная