



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений и дополнений в Закон Пермского края "О местном референдуме в Пермском крае"

03.04.2015

№ 46-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 06.03.2015 № 592-15/07 на основе проекта закона Пермского края и сопроводительных материалов к нему, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания избирательной комиссией Пермского края (письмо от 05.03.2015 № 01-24/213).

Актуальность принятия рассматриваемого законопроекта обусловлена необходимостью приведения Закона Пермского края от 14.08.2007 № 86-ПК «О местном референдуме в Пермском крае» (далее – Закон № 86-ПК) в соответствие действующей редакции Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части осуществления отдельных процедур подготовки, проведения и подведения итогов местного референдума (далее – Закон № 67-ФЗ).

В 2013-2014 гг. в Закон № 67-ФЗ были внесены изменения следующими законами:

- от 05.04.2013 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- от 21.12.2013 № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 61 и 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- от 28.12.2013 № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- от 05.05.2014 № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- от 04.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- от 14.10.2014 № 306-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- от 24.11.2014 № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Основные предлагаемые законопроектом изменения Закона № 86-ПК следующие:

1. В ч.4 ст.2 Закона № 86-ПК, определяющей принципы проведения местного референдума, в соответствии с ч.6 ст.3 Закона № 67-ФЗ предусматривается *дополнить круг лиц, которые не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на референдуме, а также в иных формах участвовать в кампаниях референдума, международными организациями и международными общественными движениями, некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.*

В действующей редакции нормы ч.4 ст.2 Закона № 86-ПК такой запрет распространялся на иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранные организации.

2. В ч.11 и ч.13 ст.17 Закона № 86-ПК, регламентирующей составление списка участников референдума, в соответствии с п.13 и п.17 ст.17 Закона № 67-ФЗ, **сокращается срок передачи** участковым комиссиям первого экземпляра списка участников референдума и представления списка участников референдума для ознакомления участников референдума и его дополнительного уточнения *с 20 до 10 дней.*

Ст.17 Закона № 86-ПК предлагается дополнить нормой, в соответствии с которой *в случае проведения досрочного голосования* составление списка участников референдума, передача в участковую комиссию первого экземпляра списка участников референдума и ознакомление со списком участников референдума по соответствующему участку референдума *осуществляются в сроки, установленные законом, в целях обеспечения проведения досрочного голосования участников референдума.*

В соответствии с нормами, предлагаемыми законопроектом, участковая комиссия представляет список участников для ознакомления

участников и его дополнительного уточнения за 10 дней до дня голосования.

3. Ч.3 ст.30 Закона № 86-ПК, определяющую порядок реализации инициативы проведения референдума, в соответствии с ч.3 ст.36 Закона № 67-ФЗ предлагается *дополнить нормой* о том, что «в случае выдвижения инициативы проведения референдума *избирательным объединением, иным общественным объединением* ходатайство должно быть подписано *всеми членами руководящего органа этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящего органа его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума), поддержавшими решение* о выдвижении инициативы проведения референдума».

4. В ч.3 ст.31 Закона № 86-ПК, регламентирующей сбор подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума, в соответствии с ч.6 ст.37 Закона № 67-ФЗ предлагается исключить «место учебы» из перечня мест, где запрещен сбор подписей.

В ч.7.1 и 7.2 ст.31 Закона № 86-ПК, в соответствии с ч.15 ст.37 Закона № 67-ФЗ исключается требование о составлении двух экземпляров протокола об итогах сбора подписей, будет достаточно одного экземпляра.

5. Ч.3.1 ст.32 Закона № 86-ПК, определяющую процедуру проверки подписей участников в поддержку инициативы проведения местного референдума, в соответствии с ч.3 ст.38 Закона № 67-ФЗ предлагается дополнить нормой о том, что «на период работы привлекаемые эксперты освобождаются от основной работы, за ними сохраняются место работы (должность), установленные должностные оклады и иные выплаты по месту работы.».

В ч.4 ст.32 Закона № 86-ПК предлагается установить, что проверке и учету не подлежат подписи, находящиеся в подписных листах, но исключенные (вычеркнутые) **лицами, заверяющими подписные листы.**

Действующей редакцией такое право предоставлено инициаторам проведения местного референдума.

В ч.11 ст.32 Закона № 86-ПК, в соответствии с ч.6.4 ст.38 Закона № 67-ФЗ уточняются признаки недействительности подписей участников референдума.

*Так, недействительными признаются подписи участников референдума, собранные вне периода сбора подписей, в том числе до дня оплаты изготовления подписных листов, а также до дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению местного референдума. Кроме того, недействительными признаются подписи лиц, не обладающих активным правом на участие в референдуме. Также недействительными признаются все подписи участников референдума в подписном листе, если сведения о лице, осуществившем сбор подписей участников референдума, внесены **нерукописным способом или карандашом.***

Ч.16 ст.32 Закона № 86-ПК, регламентирующую основания для отказа в проведении референдума, в соответствии с ч.25 ст.38 Закона № 67-ФЗ,

предлагается разбить на два пункта, дополнив ч.16 пунктом 2.1 и изложив п.3 в новой редакции.

Так, в п.2.1 предлагается указать в качестве одного из оснований для отказа в том случае, если для назначения референдума требуется представить 200 и более подписей участников референдума, - выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки.

В п.3 ч.16 ст.32 Закона № 86-ПК основанием для отказа будет являться недостаточное количество достоверных подписей участников референдума, представленных для назначения референдума.

6. В ст.48 Закона № 86-ПК, определяющей финансовое обеспечение подготовки и проведения местного референдума, предлагается дополнить нормой, в соответствии с которой **закупка бюллетеней**, используемых при проведении местных референдумов, осуществляется у единственных поставщиков (исполнителей, подрядчиков), определяемых **не реже одного раза в пять лет** Правительством Российской Федерации по предложениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Закупка товаров, работ или услуг может осуществляться комиссиями в соответствии с утвержденной бюджетной росписью соответствующего бюджета до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении местного референдума.

7. Нормативное содержание ч.4 ст.49 Закона № 86-ПК о перечне органов, организаций и лиц, которым запрещено вносить пожертвования в фонды местного референдума, заменяется **отсылочной нормой** к п.6 ст. 58 Закона № 67-ФЗ, в которой приведен полный перечень указанных лиц.

В частности, такой запрет распространяется на иностранные государства и иностранные организации; лиц без гражданства; граждан Российской Федерации, не достигших возраста 18 лет на день голосования (при проведении референдума - на день внесения пожертвования); международные организации и международные общественные движения; органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления; государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия и т.д.

В ч.10 ст.49 Закона № 86-ПК, в соответствии с п.12 ст.58 Закона № 67-ФЗ предлагается установить соответствующей комиссией порядок и формы учета и отчетности о поступлении средств фондов местного референдума и расходовании этих средств, *в том числе по каждой операции.*

В соответствии с п.13 ст.58 Закона № 67-ФЗ предлагается дополнить ст.49 Закона № 86-ПК нормами о размещении на сайте избирательной комиссии Пермского края сведений о поступлении средств на специальный счет фонда референдума.

В частности, предполагается размещать информацию о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего

фонда референдума в случае, если ее размер превышает 50 тыс. руб.; о юридических лицах, перечисливших в соответствующий фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 25 тыс. руб.; о количестве граждан, внесших в соответствующий фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 20 тыс. руб. и т.д.

8. Нормативное содержание ст.51 Закона № 86-ПК о контрольно-ревизионной службе заменяется **отсылочной нормой** к ст.60 Закона № 67-ФЗ, которая регламентирует порядок создания и функционирования данных служб.

9. В ч.7 ст. 52 Закона № 86-ПК, определяющей требования к помещению для голосования, в соответствии с п.10 ст.61 Закона № 67-ФЗ, изменяются требования к стационарным ящикам для голосования.

Они должны быть изготовлены из прозрачного или полупрозрачного материала в соответствии с нормативами технологического оборудования, утверждаемыми Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Аналогичным образом в ч.8 ст.57 Закона № 86-ПК изменяются требования к переносным ящикам для голосования вне помещения для голосования согласно п.8 ст.66 Закона № 67-ФЗ.

В соответствии с федеральным законодательством предлагается дополнить ст.52 Закона № 86-ПК нормой об обеспечении условий для беспрепятственного доступа в помещения для голосования участников референдума, являющихся инвалидами.

10. В ч.7 и ч.8 ст.53 Закона № 86-ПК, в соответствии с п.10 и п. 11 ст.57 Закона № 67-ФЗ предлагается заменить понятие «размещение заказов» на понятие «закупка».

11. В ч.2 ст.54 Закона № 86-ПК, определяющей порядок голосования, срок, не позднее которого участковые комиссии референдума обязаны оповестить участников референдума через средства массовой информации или иным способом о времени и месте голосования **сокращается с 20 до 10 дней** до дня голосования.

В ч.3 ст.54 Закона № 86-ПК уточняется положение о том, что в день голосования **непосредственно перед наступлением времени голосования** из числа лиц, которым председатель участковой комиссии референдума предъявляет к осмотру пустые ящики для голосования (соответствующие отсеки технического средства подсчета голосов – при их использовании), которые затем опечатываются печатью участковой комиссии референдума **(пломбируются), исключаются участники референдума.**

12. Предлагается ст.55 Закона № 86-ПК, регламентирующую порядок досрочного голосования, изложить в новой редакции согласно ст.65 Закона № 67-ФЗ.

Так, согласно новой редакции статьи, участнику референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и

иные уважительные причины) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, участке референдума, на котором он включен в список избирателей, участников референдума, должна быть предоставлена возможность **проголосовать досрочно**.

Досрочное голосование проводится путем заполнения участником референдума бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии не ранее чем за 10 дней до дня голосования или участковой комиссии (не ранее чем за 3 дня до дня голосования). Помещения, в которых осуществляется досрочное голосование, должны быть оборудованы и оснащены соответствующим образом.

13. В ч.1 и ч.2 ст.56 Закона № 86-ПК, определяющей порядок голосования в труднодоступных и отдаленных местностях, в соответствии со ст.65 Закона № 67-ФЗ предлагается разрешить проводить досрочное голосование всех участков местного референдума на одном или нескольких участках референдума, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, но не ранее чем **за 20 дней** до дня голосования.

14. Ст.58 Закона № 86-ПК, регламентирующую составление протокола участковой комиссии об итогах голосования, в соответствии со ст. 67 Закона № 67-ФЗ предлагается дополнить нормой о возможности составления протокола об итогах голосования **в электронном виде**. В случае, если протокол составляется в бумажном виде, то он должен быть составлен на одном листе и содержать печать участковой комиссии.

15. В п.4 ч.5 ст.59 Закона № 86-ПК перед непосредственным подсчетом голосов участников членам участковой комиссии, в соответствии с ч.5 ст.68 Закона № 67-ФЗ, предлагается вносить данные о числе бюллетеней, выданных досрочно проголосовавшим участникам референдума.

Согласно действующей редакции Закона № 86-ПК необходимо указывать число участников, проголосовавших досрочно (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке участников).

Ч.26 ст.59 Закона № 86-ПК предлагается дополнить нормой о выдаче заинтересованным лицам в соответствии с перечнем, установленным ч.3 ст.28 Закона № 86-ПК, заверенной копии протокола, составленного в электронном виде.

К таковым лицам относятся члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению местного референдума, иной группы участников местного референдума, а также наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели.

Ч.28 ст.59 Закона № 86-ПК предлагается дополнить нормой о порядке вывешивания копии второго экземпляра протокола для всеобщего ознакомления в том случае, если протокол составлен в электронном виде.

16. Ч.12 ст.65 Закона № 86-ПК предлагается в соответствии с ч.10 ст.75 Закона № 67-ПК дополнить нормой о том, что «участники референдума вправе

обратиться с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, связанные с установлением итогов голосования на **том участке референдума, на котором они принимали участие** в местном референдуме.».

17. Ч.3 ст.66 Закона № 86-ПК, определяющую сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений, в соответствии с ч.3 ст.78 Закона № 67-ПК предлагается изложить в новой редакции. Согласно новой редакции заявление об отмене решения комиссии об итогах голосования может быть подано в суд **в течение десяти дней** со дня принятия решения об итогах голосования, а заявление об отмене решения комиссии о результатах местного референдума – **в течение трех месяцев** со дня официального опубликования результатов местного референдума.

*Действующей редакцией Закона № 86-ПК предусмотрено, что «после официального опубликования результатов местного референдума жалоба на нарушение права граждан на участие в местном референдуме, имевшее место в период кампании местного референдума, может быть подана в суд **в течение одного года** со дня опубликования результатов местного референдума.».*

18. Ч.3 ст.68 Закона № 86-ПК, регламентирующей порядок отмены решения об итогах местного референдума, предлагается изложить в новой редакции согласно ст.77 Закона № 67-ФЗ, перечислив случаи отмены решения комиссии **об итогах голосования.**

В частности, к таковым относятся случаи нарушения правил составления списков участников местного референдума, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления участников местного референдума; нарушения порядка голосования и установления итогов голосования, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления участников местного референдума и т.д.

Ст.68 Закона № 86-ПК предлагается дополнить частями 3.1 и 3.2 об отмене решения участковой комиссии судом соответствующего уровня и о признании в случае отмены судом решения комиссии итогов голосования недействительными соответствующей комиссией.

Ч.4 ст.68 Закона № 86-ПК предлагается изложить в новой редакции согласно ст.77 Закона № 67-ФЗ, перечислив случаи отмены решения комиссии **о результатах референдума.**

В частности, к таковым относятся случаи нарушения правил проведения агитации и финансирования кампании местного референдума; использования членами и уполномоченными представителями инициативной группы по проведению местного референдума, руководителями общественных объединений преимуществ своего должностного положения в целях получения желаемого ответа на вопрос, выносимый на местный референдум и т.д.

Ст.68 Закона № 86-ПК предлагается дополнить частью 4.1 о принятии судом решения о повторном подсчете голосов участников местного

референдума, если при проведении голосования или установлении его итогов, определении результатов референдума были допущены нарушения Закона № 67-ФЗ.

Принятие закона повлечет **положительные социально-правовые последствия**, которые будут связаны с приведением регионального законодательства в соответствие с изменившимся федеральным законодательством в части обеспечения более полного права граждан на решение наиболее важных вопросов местного значения путем участия в местном референдуме, в том числе прав инвалидов - участников местного референдума.

В то же время анализ рассматриваемого законопроекта показал наличие **проблемных моментов** редакционного характера.

1. П.5 ч.5 ст.1 законопроекта предлагается внести изменения в ч.1 ст.32 Закона № 86-ПК, в соответствии с которыми недействительными признаются подписи лиц, не обладающих активным правом на участие в местном референдуме.

В соответствии со ст.2 Закона № 67-ФЗ, **активным** может быть лишь **избирательное право** - право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В отношении же права на участия в референдуме такое уточнение не нужно. Согласно п.51 ст.2 Закона № 67-ФЗ, **право на участие в референдуме** - конституционное право граждан Российской Федерации голосовать по вопросам референдума, а также участвовать в других действиях по подготовке и проведению референдума.

Аналогичное замечание касается п.2 ч.10 ст.1 законопроекта, в соответствии с которым в отношении участников местного референдума разработчики законопроекта применили понятие «активное избирательное право».

2. В ч.6 ст.1 законопроекта предлагается дополнить ст.48 Закона № 86-ПК частью 7, указав, что единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при закупке бюллетеней предлагают высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст.23 Устава Пермского края таковым является Правительство Пермского края. В связи с этим считаем необходимым конкретизировать наименование данного органа.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная