



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменения в статью 13
Закона Пермского края "О выборах депутатов представительных органов
муниципальных образований в Пермском крае"

02.06.2017

№ 79-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 02.05.2017 № 1201-17/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания фракцией «Либерально-демократическая партия России» в Законодательном Собрании Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 28.04.2017 № 1.11-04/25-17).

Законопроект предусматривает внесение изменения в часть 2 статьи 13 Закона Пермского края от 09.11.2009 № 525-ПК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Пермском крае» (далее – Закон № 525-ПК) в части установления обязательности применения **смешанной избирательной системы** при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований **с численностью населения более 15 000 человек**, а также муниципальных образований, в которых **численность депутатов** представительных органов составляет **20 и более человек**.

Согласно действующей редакции статьи 13 Закона № 525-ПК депутаты представительного органа муниципального образования в Пермском крае могут избираться в соответствии со следующими видами избирательных систем, определяемыми уставом муниципального образования:

1) *по мажоритарной избирательной системе относительного большинства;*

2) *по смешанной избирательной системе, при которой депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, и по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным (многомандатным) округам. Отношение числа депутатов, избираемых по спискам,*

выдвинутым избирательными объединениями, и избираемых по мажоритарной системе, определяется уставом муниципального образования, при этом распределению между списками кандидатов подлежит не менее 10 депутатских мандатов.

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

Оценивая **актуальность и последствия** принятия рассматриваемого законопроекта, отметим следующее.

1. Право установления законом субъекта Российской Федерации видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, закреплено частью 3 статьи 23 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

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.

Частью 3.1 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что законом субъекта Российской Федерации могут быть определены **условия применения видов** избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Кроме того, согласно части 3.3 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат **не менее 10 депутатских мандатов**.

2. По данным на 01.01.2017 в Пермском крае количество муниципальных образований с численностью населения более 15 000 человек составляет 44 из 337 муниципальных образований (или 13%), из них: 27 муниципальных районов¹, 7 городских округов² и 10 городских поселений³.

¹ Александровский, Бардымский, Березовский, Верещагинский, Горнозаводский, Добрянский, Ильинский, Карагайский, Кизеловский, Красновишерский, Краснокамский, Куединский, Кунгурский, Нытвенский, Октябрьский, Осинский, Оханский, Очерский, Пермский, Соликамский, Суксунский, Чайковский, Чердынский,

Сельских поселений с численностью населения более 15 000 человек в Пермском крае нет.

В соответствии с частью 6 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 20 человек при численности населения от 30 000 до 100 000 человек. Численность депутатов представительного органа муниципального района в любом случае не может быть менее 15 человек.

Исходя из данных норм Федерального закона № 131-ФЗ численность депутатского корпуса 20 и более человек предусмотрена уставами 14 муниципальных образований Пермского края, в том числе:

1) 6 городских округов: Пермского (36 депутатов), Березниковского и Соликамского (по 25 депутатов), Кунгурского (21 депутат), Губахинского и Лысьвенского (по 20 депутатов). Исключение составляют Кудымкарский городской округ (15 депутатов)⁴ и городской округ «ЗАТО «Звездный» (10 депутатов);

2) 3 муниципальных районов: Верещагинского (26 депутатов), Кунгурского (21 депутат), Чусовского (26 депутатов);

3) 5 городских поселений: Добрянского, Краснокамского, Чайковского, Чернушинского и Чусовского (по 20 депутатов).

При этом **смешанная избирательная система** при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований закреплена действующими редакциями уставов только в **трех** муниципальных образованиях Пермского края: **Пермском, Губахинском и Лысьвенском городских округах**.

Так, из 36 депутатов Пермской городской Думы 22 депутата избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам и 14 депутатов избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

Составы Губахинской и Лысьвенской городских Дум формируются на паритетных началах: 10 депутатов избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по десяти одномандатным округам и 10 депутатов - по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, полученных каждым из списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

Таким образом, в случае принятия законопроекта смешанная избирательная система, применяемая при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, должна быть предусмотрена уставами 44

Чернушинский, Чусовской, Кудымкарский, Юсьвинский муниципальные районы.

² Пермский, Березниковский, Губахинский, Кудымкарский, Кунгурский, Лысьвенский, Соликамский городские округа.

³ Верещагинское, Добрянское, Кизеловское, Красновишерское, Краснокамское, Нытвенское, Осинское, Чайковское, Чернушинское, Чусовское городские поселения.

⁴ В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ численность депутатского корпуса Кудымкарского городского округа с численностью населения 31 265 человек должна составлять не менее 20 человек.

муниципальных образований Пермского края с численностью населения более 15 000 человек.

При этом все 14 муниципальных образований Пермского края с численностью депутатского корпуса 20 и более человек **входят** в группу муниципальных образований с численностью населения более 15 000 человек, поэтому отдельно указывать их в законопроекте нет необходимости.

3. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана», констатируется, что применение пропорциональной и смешанной - мажоритарно-пропорциональной - избирательных систем оправдано прежде всего в **крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях.**

Как отмечено в указанном Постановлении КС РФ, фактически в сельских и городских поселениях применяется в основном именно мажоритарная избирательная система и, скорее в качестве исключения - пропорциональная избирательная система, применение которой при небольшом числе депутатских мандатов сопряжено с возможностью **нарушения принципа равенства** при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей. Более того, в случае участия в муниципальных выборах значительного числа избирательных объединений использование пропорциональной системы при малом числе депутатских вакансий в представительном органе поселения вообще может сделать **невозможным определение результатов выборов** и тем самым, по существу, заблокировать использование института выборов в качестве высшего непосредственного выражения народовластия. Это, в частности, обязывает законодателя - если он допускает применение на муниципальных выборах тех или иных избирательных систем - **предусматривать соответствующие гарантии**, обеспечивающие справедливое определение результатов электорального волеизъявления, согласующееся с конституционно-правовой природой выборов.

В связи с этим отметим, что в 29 из 44 муниципальных образований Пермского края, численность населения которых составляет от 15 000 до 30 000 человек (из них 24 муниципальных района и 5 городских поселений), предусмотренное уставами муниципальных образований количество депутатов представительных органов составляет от **15 до 19** человек.

В соответствии с требованиями части 3.3. статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ при введении смешанной избирательной системы в представительных органах этих муниципальных образований **10 депутатских мандатов, т.е. более половины**, должны будут распределяться между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

На основании изложенного считаем, что для малочисленных муниципальных образований Пермского края (численность населения которых составляет от 15 000 до 30 000 человек) и уставами которых количество депутатов представительных органов предусмотрено менее 20 человек, последствия принятия законопроекта в представленной редакции являются **неоднозначными**.

Заместитель начальника управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

Е.А.Селянинова