



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 "О выборах губернатора Пермского края"

08.04.2020

№ 45-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 27.03.2020 № 732-20/07 на основании проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания избирательной комиссией Пермского края, и сопроводительных материалов к указанному законопроекту (письмо от 27.03.2020 № 01-24/619).

Законопроектом предусматривается внесение изменений в Закон Пермского края от 28.06.2012 № 68-ПК «О выборах губернатора Пермского края» (далее – Закон № 68-ПК) связанных, в основном, с дополнением Закона № 68-ПК нормами, определяющими порядок *избрания губернатора Пермского края* (далее – губернатор), выдвинутого *в порядке самовыдвижения*, а также с целью приведения отдельных норм Закона № 68-ПК в соответствие Федеральному закону от 27.02.2020 № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым внесены изменения в законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах, и Федеральному закону от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С целью закрепления в Законе № 68-ПК права выдвижения кандидата на выборах губернатора в порядке самовыдвижения (далее – кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, кандидат) и определения отдельных избирательных процедур, связанных с самовыдвижением кандидата, Закон № 68-ПК *дополняется* рядом новых статей, в том числе:

- «Выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения» (статья 25.1);
- «Выдвижение кандидата избирательным объединением» (статья 25.2);
- «Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения» (статья 26.1);

«Проверка соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях» (статья 28.1).

Кроме того, *в новой редакции* предлагается изложить статью 25 «Общие условия выдвижения кандидата» и отдельные положения статьи 27 «Представление документов для регистрации кандидата в избирательную комиссию Пермского края»; статьи 28 «Проверка соблюдения требований настоящего Закона при выдвижении кандидата»; статьи 29 «Регистрация кандидата»; статьи 35 «Выбытие кандидата»; статьи 55 «Помещение для голосования»; статьи 56 «Избирательный бюллетень» Закона № 68-ПК, а также форму листа поддержки кандидата, утвержденную приложением 1 к Закону № 68-ПК.

Основные предлагаемые нововведения в Закон № 68-ПК, в том числе касающиеся выдвижения кандидата в порядке самовыдвижения, следующие.

1. Так, согласно вводимой новой статье 25.1 право выдвинуть свою кандидатуру на должность губернатора в порядке самовыдвижения имеет **гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом**, после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Уточняется также, что кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, не может быть выдвинутым избирательным объединением.

*Согласно положению пункта 27 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 67-ФЗ) пассивное избирательное право - право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.*

*Частью 1 статьи 4 указанного Федерального закона установлено, что гражданин Российской Федерации имеет право быть избранным выборным должностным лицом по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.*

*В соответствии с требованиями Федерального закона № 67-ФЗ нормой части 2 статьи 3 Закона № 68-ПК установлено, что губернатором Пермского края может быть избран гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший на день голосования возраста 30 лет.*

Предусматривается что кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов губернатора, **уведомляет** об этом избирательную комиссию Пермского края (далее –

краевая комиссия) путем одновременного личного представления **документов**, указанных в статье 25 Закона № 68-ПК.

2. Предлагаемыми изменениями статьи 25 Закона № 68-ПК устанавливаются **общие условия** выдвижения кандидата, выдвинутого как избирательным объединением, так и в порядке самовыдвижения.

*Отметим, что действующей редакцией статьи 25 Закона № 68-ПК установлен порядок выдвижения кандидата избирательным объединением, как единственно возможный на выборах губернатора. Согласно законопроекту, порядок выдвижения кандидата избирательным объединением предлагается прописать в Законе № 68-ПК отдельной статьей 25.2, изложенной также в уточненной редакции.*

В частности, согласно предлагаемой редакции статьи 25 краевая комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата, а кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные Федеральным законом № 67-ФЗ и Законом № 68-ПК, после поступления в нее **заявления** в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую с замещением должности губернатора.

Устанавливаются также требования к содержанию заявления, а также определяется перечень личных документов, представляемых кандидатом в краевую комиссию вместе с заявлением. Кроме того, вместе с заявлением предусматривается представление кандидатом **сведений**:

о размере и об источниках доходов кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей, а также об имуществе, принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах;

о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведений о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей;

о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

При этом кандидат обязан представить указанные документы в краевую комиссию лично, либо по просьбе кандидата иными лицами в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, иных установленных федеральным законодательством случаях.

В той же статье 25 закрепляется обязанность краевой комиссии незамедлительно после приема представленных документов выдать кандидату подтверждение получения указанных документов в письменной форме и разрешение на открытие специального избирательного счета, а также обязанность кандидата к моменту предоставления документов, необходимых для регистрации кандидата прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

3. В новой статье 26.1 закрепляется необходимость **сбора подписей избирателей** в поддержку выдвижения кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, а также определяются порядок сбора подписей и требования к оформлению подписного листа, порядку его заполнения, заверения каждого подписного листа лицом, осуществлявшим сбор подписей, и заверения кандидатом.

Количество подписей, которое необходимо собрать для регистрации кандидата, предлагается установить в размере **2 процента** от числа избирателей, зарегистрированных на территории Пермского края.

*В соответствии с частью 1.1 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ, установленное законом субъекта Российской Федерации количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может составлять менее 0,5 процента и более 2 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа (по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС «Выборы»).*

Нормами статьи 26.1 прописывается также требование к кандидату после окончания сбора подписей избирателей подсчитать общее число собранных подписей, составить протокол об итогах сбора подписей по форме, установленной краевой комиссией, и подписать данный протокол.

При этом количество подписей избирателей, содержащихся в подписных листах, представляемых в краевую комиссию, может превышать установленное данным Законом необходимое для регистрации количество подписей, но не более чем на 10 процентов.

Устанавливается также обязанность кандидата составить и представить в краевую комиссию на бумажном носителе и в машиночитаемом виде список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей. Сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, и подписи этих лиц в списке, составленном на бумажном носителе, удостоверяется нотариально. При этом предусматривается, что указанный список не представляется, если все подписи в поддержку своей кандидатуры, были собраны непосредственно самим кандидатом.

4. В статье 27 Закона № 68-ПК уточняется **перечень документов**, представляемых в краевую комиссию **для регистрации кандидата**,

выдвинутого как избирательным объединением, так и в порядке самовыдвижения.

Так, перечень дополняется подписными листами с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата вместе с протоколом об итогах сбора подписей на бумажном носителе и в машиночитаемом виде (если в поддержку выдвижения кандидата производился сбор подписей избирателей), список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, на бумажном носителе и в машиночитаемом виде (для кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения), а также уточняются что список лиц, которые поставили свои подписи в листах поддержки кандидата, должен представляться на бумажном носителе и в машиночитаемом виде.

При этом предусматривается, что в случае если представляются подписные листы с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата, то в документе, выдаваемом краевой комиссией и подтверждающем прием представленных кандидатом документов, указывается кроме даты, времени приема и количества принятых подписных листов также заявленное количество подписей избирателей. Кроме того, прописываются обязанности краевой комиссии по процедуре приемки подписных листов.

5. Новой статьей 28.1 предлагается установить порядок *проверки* краевой комиссией соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений об избирателях.

В частности, предусматривается, что основанием для признания недостоверными и (или) недействительными сведений, содержащихся в подписных листах об избирателях и их подписях, могут служить заключения экспертов, которые излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе. Для установления достоверности сведений об избирателях используется ГАС «Выборы», включая регистр избирателей.

При проведении проверки подписей избирателей, в том числе при проведении случайной выборки (жеребья), вправе присутствовать любой кандидат, представивший необходимое для регистрации количество подписей, или его доверенное лицо.

Проверке подлежат 20 процентов подписей избирателей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья).

Положениями предлагаемой статьи устанавливается также порядок проведения проверки отобранных подписей в подписных листах, а также условия признания подписей достоверными либо недостоверными и (или) недействительными.

Предусматривается, что по окончании проверки подписных листов по каждому кандидату составляется итоговый протокол, который подписывается уполномоченным на то членом краевой комиссии с правом решающего голоса и представляется для принятия решения о регистрации кандидата, либо об отказе в регистрации, а также определяются требования к содержанию протокола.

Кроме того, предусматривается передача копии итогового протокола кандидату не позднее чем за двое суток до заседания комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации этого кандидата.

Также закрепляется право кандидата получить в комиссии одновременно с копией итогового протокола заверенные копии ведомостей проверки подписных листов, в которых указываются основания (причины) признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными и копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны таковыми.

6. Предлагаемыми изменениями статьи 29 Закона № 68-ПК уточняется, что порядок **регистрации кандидата** осуществляется краевой комиссией при наличии представленных кандидатом необходимых документов, предусмотренных положениями статьи 27, и при наличии необходимого количества подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в соответствии со статьей 26 (для всех кандидатов), а также при наличии документов, предусмотренных новой статьей 25.2 (в случае выдвижения кандидата избирательным объединением), при наличии необходимого количества подписей избирателей в поддержку самовыдвижения кандидата в соответствии с новой статьей 26.1.

Предусматривается также обязанность краевой комиссии при выявлении неполноты сведений о кандидате, отсутствия каких-либо документов, необходимых для уведомления о выдвижении кандидата и его регистрации, и несоблюдения требований об оформлении документов не позднее, чем за три дня до ее заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, извещать об этом кандидата.

Закрепляется также возможность кандидата не позднее, чем за один день до дня заседания краевой комиссии вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, представлять копии какого-либо документа в случае ее отсутствия, а также в иные документы (за исключением подписных листов, списка лиц, осуществляющих сбор подписей избирателей), иной представленный документ только в случае если он оформлен с нарушением требований закона.

В этой же статье 29 основания для отказа в регистрации кандидата дополнены:

наличием среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с частью 7 новой статьи 26.1 сбор подписей запрещен.

*Согласно части 7 новой статьи 26.1 сбор подписей запрещается на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи. Подписи, собранные с указанными нарушениями, являются недействительными;*

выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки;

недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата.

7. В статье 35 уточняется порядок действий кандидата в отношении необходимости представления **новой кандидатуры** для наделения полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **в случае ее выбытия**.

*Отметим, что частью 1.1 статьи 27 Закона № 68-ПК установлено, что одновременно с представляемыми документами в соответствии с требованиями отдельных статей Закона № 68-ПК, кандидат представляет в краевую комиссию сведения в письменной форме о **трех кандидатурах**, отвечающих предусмотренным федеральным законом требованиям к кандидатам для **наделения полномочиями члена Совета Федерации**, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации: фамилия, имя, отчество, дата рождения, наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства данного лица, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы - род занятий).*

Так, в случае выбытия кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации, не позднее, чем за 15 дней до дня голосования, зарегистрированный кандидат вправе в двухдневный срок представить новую кандидатуру (новые кандидатуры) для наделения указанными полномочиями.

При этом устанавливается, что при наличии вынуждающих обстоятельств зарегистрированный кандидат вправе не позднее, чем за один день до дня голосования (в том числе повторного голосования) представить в краевую комиссию письменное заявление об отзыве кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

*В соответствии с частью 3 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ под обстоятельствами, вынуждающими кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) отозвать представленную им кандидатуру для наделения полномочиями члена Совета Федерации, понимаются смерть лица, кандидатура которого представлена, ограничение данного лица судом в дееспособности, возникновение обстоятельств, связанных с ограничениями, установленными федеральным законом в отношении кандидатов для наделения полномочиями члена Совета Федерации.*

8. Иные предлагаемые законопроектом изменения касаются

уточнения и дополнения отдельных избирательных процедур по подготовке, проведению выборов губернатора и подведению итогов выборов.

Кроме того, в связи с созданием в Пермском крае в 2019 году и 1 квартале 2020 года новых муниципальных образований - муниципальных округов в результате преобразования муниципальных районов, положения Закона № 68-ПК, определяющие порядок поддержки выдвижения кандидата депутатами представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранными на муниципальных выборах главами муниципальных районов и городских округов Пермского края, дополняются депутатами и (или) главами *муниципальных округов*.

Для оценки **актуальности и последствий** принятия законопроекта отметим следующее.

1. Согласно части 3 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Кандидаты на указанную должность выдвигаются политическими партиями. Политическая партия может выдвинуть кандидата на указанную должность лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

При этом федеральный законодатель предусмотрел, что **законом субъекта Российской Федерации** может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке **самовыдвижения**.

2. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что возможность избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) в порядке самовыдвижения установлена в настоящее время региональными законами или избирательными кодексами **некоторых субъектов Российской Федерации**, в числе которых города Москва и Санкт-Петербург, Астраханская, Кировская, Курганская, Мурманская, Омская, Сахалинская, Тульская, Челябинская области, Кемеровская область-Кузбасс, Забайкальский, Красноярский край, а также Чувашская Республика.

При этом отметим, что в большинстве республик Северного Кавказа (республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики) и в Республике Крым главы республик избираются депутатами региональных парламентов, а также в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах, где введены непрямые выборы глав автономных округов, положения



Федерального закона № 67-ФЗ о возможности избрания высших должностных лиц (руководителей высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) непосредственно гражданами, в том числе из кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, не применяются.

Таким образом, **актуальность** принятия законопроекта обусловлена необходимостью создания условий для наиболее полной реализации избирательных прав граждан, с одной стороны, за счет права граждан избирать губернатора Пермского края как из числа кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, так и выдвинутых в порядке самовыдвижения; с другой стороны, за счет повышения независимости и расширения свободы выбора порядка выдвижения кандидата на должность губернатора Пермского края.

Тем самым принятие закона повлечет **положительные общественно значимые последствия**, связанные с дальнейшей демократизацией выборного процесса и возможным ростом электоральной активности на территории Пермского края.

В качестве *проблемного момента* законопроекта отметим следующий.

Согласно части 3 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ в числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации, в которых *не имеется* избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов, поддержка кандидата осуществляется **депутатами представительных органов** указанных муниципальных образований.

В соответствии с указанными требованиями действующей редакцией частей 2-4 статьи 26 Закона № 68-ПК определено, что в числе лиц, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения кандидата, должны быть депутаты представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов Пермского края.

Число подписей таких депутатов и (или) глав муниципальных образований должно составлять **6 процентов** от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, предусмотренного уставами этих муниципальных районов и городских округов на день принятия решения о назначении выборов губернатора Пермского края, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав муниципальных районов и городских округов Пермского края.

Поскольку на основании части 1 статьи 3 Закона от 26.11.2014 № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» в Пермском крае избрание глав муниципальных районов, городских и муниципальных округов на муниципальных выборах **не предусмотрено**, предлагаем рассмотреть целесообразность уточнения положения статьи 26 Закона № 68-ПК в части поддержки выдвижения кандидата на выборах губернатора только необходимым количеством депутатов представительных органов муниципальных районов, городских и муниципальных округов.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная