



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

02.02.2015 № 417-1/15-22-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
законодательству,
международным,
региональным и
общественным связям

В.А. Густову

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменения в областной закон
«О выборах Губернатора Ленинградской области»,
внесенный депутатом В.С. Петровым 28.01.2015

Рассмотрев представленный проект областного закона «О внесении изменения в областной закон «О выборах Губернатора Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

В пояснительной записке к законопроекту указано, «что существующий порядок выдвижения кандидатов на пост Губернатора Ленинградской области от политических партий во многом является дискриминационным – пассивного избирательного права лишены граждане, по разным причинам не связанные с парламентскими партиями, которые обладают уникальной возможностью выдвижения кандидатов».

В этой связи отмечаем, что согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями; политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии; законом субъекта РФ может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения. Аналогичное положение содержится в п. 2 ст. 32 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), также закрепляющем право субъекта РФ своим законом установить возможность

самовыдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ использованная федеральным законодателем модель правового регулирования, предполагающая самостоятельную оценку законодателем субъекта РФ возможности установления дополнительных гарантий участия граждан в выборах высшего должностного лица субъекта РФ, направлена на то, чтобы применяемый в субъектах РФ выборный порядок замещения соответствующей должности был, по возможности, согласован с реальными политико-правовыми условиями того или иного региона, учитывал уровень развития в нем партийной системы и иные значимые обстоятельства (Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 7-О).

Правовое регулирование должно оцениваться в контексте реализованных федеральным законодателем комплексных мер по развитию российской политической системы, включая упрощение порядка создания политических партий и отмену для всех без исключения политических партий требования обязательного сбора подписей избирателей для регистрации кандидатов на выборах, кроме выборов Президента РФ. Принимая во внимание эти нормативные изменения, конкретизирующие гарантии конституционных принципов политического многообразия и многопартийности, Конституционный Суд РФ не нашел оснований для вывода о том, что само по себе отсутствие в избирательном законодательстве субъекта РФ положений о выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ в порядке самовыдвижения препятствует эффективной реализации гражданами права на участие в соответствующих выборах в качестве кандидатов иным способом - посредством выдвижения кандидатов политическими партиями как из числа своих членов, так и из числа лиц, не являющихся членами этой или иной политической партии.

По смыслу изложенной правовой позиции Конституционного Суда РФ, право граждан участвовать в процедуре замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ путем выдвижения кандидата на эту должность в порядке самовыдвижения из Конституции РФ не вытекает, а потому и отсутствие у гражданина такой возможности не свидетельствует о нарушении каких-либо его конституционных прав и свобод, поскольку гражданин обладает правом на обращение в какую-либо политическую партию с целью его выдвижения кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Таким образом, использованная федеральным законодателем модель правового регулирования обязывает субъекты РФ самостоятельно оценивать потребности в наличии соответствующих дополнительных гарантий участия граждан в выборах, то есть она направлена не на ограничение политической свободы, а, напротив, на обеспечение как можно более полного согласования конкретных параметров выборного порядка замещения соответствующей

должности с реальными политико-правовыми условиями того или иного региона, уровнем развития в нем партийной системы и иных значимых обстоятельств (п. 2.1 Определения Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 7-О).

Дополнительно отмечаем, что в соответствии со ст. 6 областного закона от 29.06.2012 № 54-оз «О выборах Губернатора Ленинградской области» (далее – областной закон № 54-оз) кандидаты на должность Губернатора Ленинградской области выдвигаются избирательными объединениями. Избирательным объединением на выборах Губернатора Ленинградской области является **политическая партия, имеющая в соответствии с федеральными законами право участвовать в выборах**, либо в случаях, предусмотренных уставом политической партии, ее региональное отделение, зарегистрированное и осуществляющее свою деятельность на территории Ленинградской области. В соответствии с п. 2 ст. 36 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» политическая партия вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов РФ. Под «парламентской партией» понимается политическая партия, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (ст. 1 Федерального закона от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»).

Таким образом, содержащееся в пояснительной записке к законопроекту утверждение, что только «парламентские партии обладают уникальной возможностью выдвижения кандидатов», не имеет правовых оснований.

К законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. П. 1 ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ определено, что в поддержку выдвижения кандидатов, могут собираться подписи избирателей в порядке, который **определяется законом**. Представленным законопроектом порядок сбора подписей избирателей в поддержку самовыдвижения кандидата **не определен**.

В соответствии с п. 1.1. ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ **установленное законом субъекта РФ** количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта РФ, не может составлять менее 0,5 процента и более 2 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа в соответствии с п. 10 ст. 16 указанного федерального закона.

Законопроектом предлагается ч. 1 ст. 6 областного закона № 54-оз дополнить нормой, определяющей, что «количество подписей, необходимое

для регистрации кандидата на должность Губернатора Ленинградской области в порядке самовыдвижения, должно составлять не менее одного процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа». При этом, согласно п. 3 ст. 1 законопроекта «количество подписей, необходимое для регистрации кандидата **устанавливается избирательной комиссией** на основании данных о численности избирателей» (предлагаемая ч. 1-5 ст. 27 областного закона №54-оз). Следует отметить, что указанная норма противоречит ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ, поскольку количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, должно быть установлено законом субъекта РФ, а не избирательной комиссией.

2. П. 3 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ установлено, что **законом** должна предусматриваться **процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей**, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей. Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов **от установленного законом** необходимого для регистрации кандидата количества подписей избирателей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия). К проверке могут привлекаться эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, иных государственных органов. Заключение экспертов могут служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях и их подписей. Заключение экспертов излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе.

Обращаем внимание, что указанная норма введена законодателем для того, чтобы предусмотреть в интересах избирателей специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. При этом законодатель, вводя норму, закрепленную в п. 3 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ, имел в виду действительную и реальную поддержку избирателей, что может быть подтверждено лишь всесторонней проверкой подписей на предмет их достоверности, представленных в избирательную комиссию в качестве основания регистрации кандидата.

Полагаем необходимым установить в законопроекте процедуры проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей, а также количество проверяемых подписей избирателей.

3. Законопроектом предлагается дополнить новыми положениями ряд статей областного закона № 54-оз, определив, что кандидаты на должность Губернатора Ленинградской области могут быть выдвинуты в порядке самовыдвижения. Вместе с тем, с целью исключения правовой неопределенности, единообразного применения норм законодательства

участниками избирательного процесса и соблюдения равенства всех кандидатов необходимо также внести изменения в следующие статьи областного закона № 54-оз:

- ст. 25 «Выдвижение кандидата», поскольку данной статьей предусмотрена возможность выдвижения кандидата только избирательным объединением после официального опубликования решения о назначении выборов Губернатора Ленинградской области (ч. 1);

- ст. 26 «Поддержка выдвижения кандидата» (ч. 7). Ч. 1 ст. 26 областного закона № 54-оз определено, что в поддержку выдвижения кандидата должны быть собраны подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, находящихся на территории Ленинградской области. При этом, согласно п. 7 ст. 26 областного закона № 54-оз депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любым избирательным объединением. Таким образом, в случае установления права самовыдвижения кандидата на должность Губернатора Ленинградской области в ч. 7 ст. 26 областного закона № 54-оз необходимо исключить слова «выдвинутого любым избирательным объединением», тем самым установив равные права для кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями и кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения;

- ст. 27 «Представление документов для регистрации кандидата в Избирательную комиссию Ленинградской области» (ч. 1). Законопроектом предлагается ст. 27 областного закона № 54-оз дополнить новой ч. 1-5, определяющей какие документы в дополнение к документам, указанным в частях 1-1, 1-3, 1-4 данной статьи, должен представить кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения. Исходя из предлагаемых поправок кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, не обязан представлять для регистрации в Избирательную комиссию Ленинградской области документы, указанные в ч. 1 ст. 27 областного закона № 54-оз, поскольку данная часть регулирует представление документов только кандидатами, выдвинутыми избирательными объединениями;

- ст. 29 «Регистрация кандидата» (ч. 1). Согласно ч. 1 ст. 29 областного закона № 54-оз при регистрации кандидата в решении Избирательной комиссии Ленинградской области о его регистрации отмечается факт выдвижения кандидата соответствующим избирательным объединением. Полагаем необходимым предусмотреть в решении Избирательной комиссии также необходимость указания на выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения. В ч. 1 ст. 29 областного закона № 54-оз перечислены основания отказа от регистрации кандидата. В соответствии с пп. «г» п. 24 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ основанием отказа в регистрации кандидата является наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не

установлено федеральным законом. Полагаем необходимым дополнить ч. 2 ст. 29 областного закона № 54-оз, установив для кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, указанное выше основание отказа в регистрации кандидата;

- ст. 42 «Общие условия проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях» (ч. 6). В силу действующей редакции ч. 6 ст. 42 областного закона № 54-оз негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, осуществляющие выпуск средств массовой информации, зарегистрированных не менее чем за один год до дня официального опубликования решения о назначении выборов Губернатора Ленинградской области, а также редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных избирательными объединениями и зарегистрированных менее чем за один год до дня официального опубликования решения о назначении выборов Губернатора Ленинградской области вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам платное эфирное время, платную печатную площадь при условии выполнения указанными организациями и редакциями требований, предусмотренных частями 7 и 8 данной статьи. Иные негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам эфирное время, печатную площадь. Таким образом, с целью закрепления равных прав за всеми кандидатами на должность Губернатора Ленинградской области необходимо предусмотреть право предоставлять эфирное время, платную печатную площадь также редакциям негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения, и зарегистрированных менее чем за один год до дня официального опубликования решения о назначении выборов Губернатора Ленинградской области.

На основании изложенного, рассматриваемый законопроект имеет высокую степень правовой неопределенности и характеризуется недостаточным правовым регулированием.

4. Пп. «а» п. 4 и п. 5 ст. 2 законопроекта предлагаются изменения в п. 2 ч. 3 ст. 55 и в п. 5 ч. 5 ст. 56 областного закона № 54-оз соответственно. Отмечаем, что в соответствии с пп. «в» п. 3 ст. 61 Федерального закона № 67-ФЗ в помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением участковая комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещает информацию обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень, в том числе, если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, - слово «самовыдвижение». Согласно пп. «ж» п. 5 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ при проведении голосования за кандидатов фамилии зарегистрированных кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке, при этом бюллетень

содержит сведения о каждом из зарегистрированных кандидатов, в том числе, если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, - слово «самовыдвижение». Таким образом, ч. 3 ст. 55 областного закона № 54-оз следует дополнить подпунктом 2.1 следующего содержания: «если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, - слово «самовыдвижение». Аналогичные замечания к дополнению ч. 5 ст. 56 областного закона № 54-оз, устанавливающей требования к содержанию избирательных бюллетеней (п. 5 ст. 1 законопроекта).

В п. 6 ст. 1 законопроекта, которым вносятся изменения в приложение 1 к областному закону № 54-оз (лист поддержки кандидата), содержится неопределенность, так как по сути заменяются только слова в скобках. В этой связи предлагаем слова «поддерживаю выдвижение избирательным объединением» заменить словом «поддерживаю», а слова «(наименование избирательного объединения)» заменить словами «(выдвижение избирательным объединением с указанием наименования избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, или самовыдвижение)».

Следует отметить, что законопроект внесен не в полном соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, утвержденного постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 23.04.2002 № 186 (далее – Регламент).

Ст. 40 Регламента определено, что законодательные инициативы оформляются в соответствии с общими требованиями к внесению и оформлению актов Законодательного собрания Ленинградской области (приложение 5) и Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов (приложение 7).

В нарушение п. 1.8. общих требований к внесению и оформлению актов Законодательного собрания Ленинградской области (приложение 5) копии текста законопроекта и материалов, предусмотренных ст. 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, в электронном виде не представлены.

На титульном листе законопроекта не указан субъект права законодательной инициативы, который его вносит (п. 1.2 приложения 5).

Документы, представленные вместе с текстом законопроекта, оформлены не в полном соответствии с правилами, предусмотренными приложением 5 к Регламенту (не подписаны субъектом права Законодательной инициативы). Следует отметить, что указанное требование Регламента направлено на обеспечение соответствия текстов законопроектов и прилагаемых к ним материалов, внесенных различными субъектами права законодательной инициативы.

Кроме того, в соответствии с Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов в наименовании законопроекта слово «изменения» следует заменить словом «изменений»,

поскольку законопроектом вносятся изменения в несколько статей областного закона № 54-оз.

Отмечаем, что согласно абзацу третьему ст. 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области в случае нарушения ст. 40 и ст. 42 Регламента при внесении проекта областного закона в Законодательное собрание по решению профильной постоянной комиссии Председатель Законодательного собрания может направить проект областного закона инициатору на доработку.

Законопроект нуждается в редакторской правке. Так, в абз. 2 п. 3 ст. 1 законопроекта слово «представляют» следует заменить словом «представляет»; в абз. 4 п. 3 ст. 1 слова «за счет соответствующего избирательного фонда» - словами «за счет избирательного фонда соответствующего кандидата».

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин