

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

11.03.2016 № 135-1/16-22-0 -1

На № _____ от _____

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

В.А. Густову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 1, 4, 33, 38, 65 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации»

внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
Бутузовым С.И., Илларионовой Р.А., Закиным А.Л., Ершовым В.А.,
Поповым А.Ю.

Правовое управление, изучив проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 1, 4, 33, 38, 65 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации», сообщает следующее.

Законопроект внесён с соблюдением норм Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области в части внесения проектов федеральных законов, однако к нему имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагается установить запрет на внесение изменений в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) в том случае, если до момента проведения выборов или референдума осталось менее одного года.

Статьей 9 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрено, что выборы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, депутатов указанных органов являются обязательными, периодическими и проводятся в

сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов.

Пунктом 2 статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрено, что день голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с федеральным законом, а днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, согласно пункта 3 настоящей статьи, является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов.

В то же время необходимо учитывать, что Федеральный закон № 67-ФЗ предусматривает возможность проведения досрочных выборов в случае досрочного прекращения полномочий государственных органов федерального, регионального или местного уровней или депутатов указанных органов в иные дни.

Таким образом, на территории Российской Федерации либо на части ее территории ежегодно в единый день голосования, проводятся выборы в органы государственной власти или депутатов указанных органов, либо проведение референдумов различного уровня.

Соответственно можно предположить, что в каждом календарном году на территории Российской Федерации или отдельных её регионов, будут назначены и проведены либо выборы, либо референдумы.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что реализация предлагаемых пунктом 1 статьи 1 законопроекта изменений в пункт 5 статьи 1 Федерального закона № 67-ФЗ приведет к невозможности дальнейшего внесения каких-либо изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ, а также в иные законы, регулирующие порядок подготовки и проведения выборов и референдумов.

Очевидно, предлагая такие изменения, инициатор имел в виду положения пункта 3 статьи 11 Федерального закона № 67-ФЗ, которым установлена особенность действия во времени законов, определяющих порядок подготовки и проведения выборов, референдума субъекта РФ или местного референдума, и изменений к таким законам. А именно, в случае, если закон, изменения в закон принимаются в период избирательной кампании выборов, в период кампании референдума, то такие закон и изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 17 января 2012 года № 142-О-О отметил, что нормативное предписание установленное пунктом 3 статьи 11 Федерального закона № 67-ФЗ направлено на поддержание неизменности нормативно-правовой базы назначенных выборов как необходимого условия соблюдения конституционных избирательных прав граждан и в то же время создает гарантии равенства прав всех участников избирательного процесса - безотносительно ко времени их вступления в него.

Установление такой особенности действий законов во времени обусловлено еще и тем, что референдум Российской Федерации, либо субъектов Российской

Федерации, а также выборы в различные органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также выборных должностных лиц, в том числе досрочные выборы, как уже отмечалось выше, назначаются и проводятся в определенные сроки, а в некоторых случаях дни голосования могут быть перенесены на более поздний срок, чем они были назначены (например, дни голосования на референдуме Ленинградской области или местном референдуме Ленинградской области).

При этом необходимо учитывать, что день проведения очередных выборов, с наибольшей долей вероятности, возможно определить более чем за один год до дня проведения таких выборов и тем самым реализовать предлагаемое законопроектом требование, тогда как реализовать его относительно случая проведения досрочных выборов, назначаемых в срок менее одного года со дня появления оснований для их проведения, не представляется возможным.

Также, статьей 104 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения (далее – субъекты) предоставлено право законодательной инициативы, которое реализуется путем внесения законопроектов в Государственную Думу.

Анализируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что предлагаемые пунктом 1 статьи 1 законопроекта изменения приведут к невозможности внесения изменений как в Федеральный закон № 67-ФЗ, так и в иные законы, регулирующие порядок подготовки и проведения выборов и референдумов, приведет к ограничению права субъектов на внесение законодательных инициатив, а учитывая то, что статьей 11 Федерального закона № 67-ФЗ определяется порядок вступления в силу законодательных актов, содержащих положения изменяющие порядок подготовки проведения выборов и референдумов, то правильнее было бы вносить изменение в указанную статью, а не в статью 1 Федерального закона № 67-ФЗ, как это предложено законопроектом.

2. Пунктом 2 статьи 1 законопроекта предлагается лишить права быть избранным гражданина Российской Федерации осужденного за совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, не относящихся к категории тяжких или особо тяжких, а также, если судимость за указанные преступления не снята или не погашена.

Как следует из неоднократно выраженных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, право на свободные выборы, может быть ограничено только в целях защиты конституционных ценностей при соблюдении принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве. Такие ограничения не должны искажать основное содержание данного конституционного права и посягать на само его

существо - иное ведет к его умалению и отмене; при этом любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, лишь если она объективно оправданна, обоснованна и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

Пунктом 3.2. статьи 4 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрены категории граждан Российской Федерации, которые лишены пассивного избирательного права, в том числе осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления, судимость за которые в установленном порядке не снята и не погашена, а если судимость снята или погашена за такие преступления, но в зависимости от их тяжести не прошел определенный законом срок (подпункты «а», «а.1» и «а.2» пункта 3.2).

В отдельную категорию лишенных права быть избранными, выделены граждане Российской Федерации, осужденные за совершение преступления экстремистской направленности, не относящиеся к категории тяжких или особо тяжких преступлений, судимость за которые в установленном законом порядке не снята и не погашена (подпункт «б» пункта 3.2), а также подвергнутые административному наказанию за административные правонарушения экстремистской направленности (подпункт «в» пункта 3.2.).

Установив подпунктами «б» и «в» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона № 67-ФЗ такую меру ответственности, федеральный законодатель, исходил из того, что объектом посягательства преступлений экстремистской направленности, как тяжких и особо тяжких (подпадающих под действие подпунктов «а», «а.1» и «а.2» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона № 67-ФЗ), так небольшой или средней тяжести, а также административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, в отличие от преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, (где объектом посягательства является здоровье населения), являются основы конституционного строя и безопасности Российской Федерации, её территориальная целостность, права и свободы граждан Российской Федерации (пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности"). То есть независимо от тяжести совершенного правонарушения (уголовного либо административного) гражданин Российской Федерации, посягнувший на основы конституционного строя и безопасности Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, исключается на определенный законом срок из политической жизни отдельного территориального образования Российской Федерации или государства в целом, и не допускается в сферу принятия государственных решений.

При этом установление рассматриваемого ограничения в отношении лица, совершившего уголовно наказуемое деяние небольшой или средней тяжести связанное с незаконным оборотом наркотических средств или психотропных веществ видится недостаточно обоснованным, оправданным и несоразмерным

тяжести совершенного преступления, исходя из того, что таким деянием вред причиняется здоровью одного лица или нескольким лицам, тогда как деянием экстремистской направленности причиняется вред государству в целом, его территориальной целостности, а также правам и свободам человека и гражданина, охраняемым Конституцией РФ.

3. Пунктом 3 статьи 1 законопроекта предлагается ввести требования регулирующие порядок приема членами избирательных комиссий документов при выдвижении кандидатов, а в случае невыполнения таких требований, расценивать как нарушение избирательных прав.

Рассматриваемое предложение относится к вопросу целесообразности, однако к нему имеются следующие замечания.

Пунктом 2.1. постановления Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 235/1486-6 "О Методических рекомендациях по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления" (далее – постановление ЦИК России) предусмотрено, что в целях организации приема и проверки документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов, избирательная комиссия, организующая выборы:

определяет порядок приема документов, представляемых кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений;

создает рабочую группу по приему и проверке документов, представляемых кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений.

Таким образом, порядок приема документов в настоящее время регулируется правовым актом избирательной комиссии, организующей выборы с учетом рекомендаций, изложенных в постановлении ЦИК России, в то же время такой порядок, в отличие от предложенного, учитывает местные традиции и территориальные особенности каждого муниципального образования либо субъекта Российской Федерации, в связи с чем дополнительного закрепления в федеральном законе № 67-ФЗ не требует.

Кроме того, предложение «Не выполнение указанных требований должно расцениваться как нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не в полной мере отвечает целям и задачам, на которые непосредственно направлен Федеральный закон № 67-ФЗ.

Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона № 67-ФЗ настоящим федеральным законом определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах. Когда как рассматриваемое предложение более отвечает целям и задачам Уголовного кодекса Российской Федерации либо Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, действие которых направлено, в том числе на охрану прав и свобод человека и гражданина.

В то же время статьей 75 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрен порядок обжалования решений и действий (бездействия) комиссий и их

должностных лиц, нарушающих избирательные права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Только в рамках такого обжалования может быть установлено нарушение либо соблюдение процедуры приёма документов той или иной избирательной комиссией.

Также в приложении к Постановлению Избирательной комиссии Ленинградской области от 17 сентября 2014 года «Об итогах выборов депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области 14 сентября 2014 года» (страницы 7, 8) указана информация о том, что в результате совместных действий Председателя Избирательной комиссии Ленинградской области и Прокурора Всеволожского муниципального района административные барьеры, связанные с волокитой избирательной комиссией муниципального образования Ленинградской области при приеме и рассмотрении документов, поступивших от граждан на выдвижение и регистрацию были сняты, после чего все желающие получили возможность подать документы на регистрацию. Данный факт как раз свидетельствует о том, что действующим законодательством и без предлагаемых изменений гарантируются права граждан при подаче документов на выдвижение и регистрацию кандидатов.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем пункт 3 статьи 1 из законопроекта исключить.

4. В случае выявления неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов, пунктом 4 статьи 1 законопроекта предлагается возложить обязанность на соответствующую избирательную комиссию извещать об этом кандидата, избирательное объединение письменно под роспись. Данное предложение относится к вопросу целесообразности, однако исполнение такой обязанности видится затруднительным по следующим причинам.

Уведомление кандидата, либо представителя избирательного объединения письменно под роспись предполагает их явку непосредственно в избирательную комиссию.

Учитывая такие особенности Российской Федерации, как значительная по протяженности территория не только страны в целом, но и отдельных ее регионов и даже муниципальных образований, природно-климатические и географические условия, можно предположить, что ни каждый кандидат или представитель избирательного объединения будут иметь возможность вовремя прибыть в соответствующую избирательную комиссию и получить уведомление под роспись (удаленность места жительства кандидата, либо представителя избирательного объединения от места нахождения избирательной комиссии, либо отсутствие их на момент уведомления на территории муниципального образования или субъекта Российской Федерации).

Исходя из вышеизложенного, полагаем нецелесообразным вносить предлагаемые изменения в пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ.

5. Пунктами 5, 6, 7 и 8 статьи 1 законопроекта предлагается внести изменения в пункты 2, 6, 8 и 9 статьи 65 Федерального закона № 67-ФЗ,

исключив из перечня уважительных причин для досрочного голосования понятия «иные уважительные причины», возложить обязанность на избирателя, участника референдума предоставлять в избирательную комиссию документы, подтверждающие уважительную причину, при этом избирательные комиссии наделяются правом отказать в досрочном голосовании при отсутствии документов, подтверждающих уважительную причину, а также исключить возможность досрочного голосования избирателя в помещении участковой комиссии.

Предлагаемая законопроектом редакция пункта 2 статьи 65 Федерального закона № 67-ФЗ сужает круг уважительных причин, наличие которых предоставляет избирателю, участнику референдума возможность проголосовать досрочно, ограничивая свободное осуществление избирательных прав, что не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 15 апреля 2014 года № 11-П (далее – Постановление № 11 – П), согласно которой федеральный законодатель при осуществлении правового регулирования избирательного процесса, в том числе при установлении условий и порядка голосования на выборах, обязан исходить из того, что вводимые им процедуры призваны, не нарушая сам принцип свободных выборов, обеспечить избирателям, насколько это возможно, беспрепятственное участие в голосовании. Действуя в рамках своих конституционных полномочий по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (в соответствии с пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель не вправе создавать необоснованные препятствия для реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, допускать искажение конституционных принципов избирательного права, отмену или умаление принадлежащих гражданам Российской Федерации избирательных прав, с тем чтобы они не утрачивали свое реальное содержание.

По этой причине, федеральным законодателем при регулировании перечня оснований для досрочного голосования не был установлен исчерпывающий перечень уважительных причин (Федеральным законом № 95-ФЗ от 05.05.2014 года с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в Постановлении № 11-П, внесены изменения в статью 65 Федерального закона № 67-ФЗ, где помимо конкретных уважительных причины предусмотрены и иные уважительные причины), по которым избиратель не может прибыть в день голосования на избирательный участок, где он включен в список избирателей.

Кроме того, исходя из территориальной особенности Российской Федерации, многообразия проживающих на территории страны национальностей и сложившихся местных традиций, протекающих в ней жизненных процессов, предусмотреть и установить законодательно исчерпывающий перечень уважительных причин, позволяющий гражданину Российской Федерации беспрепятственно проголосовать досрочно в

определенной жизненной ситуации, по мнению правового управления, невозможно.

Возлагая на гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом и желающего проголосовать досрочно, обязанности предоставлять в избирательную комиссию документы подтверждающие причину досрочного голосования, следует учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в пункте 4.1 Постановления № 11 – П: «Поскольку права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, на труд, отдых, охрану здоровья, образование (статья 27; статья 37, части 1 и 2; статья 41, часть 1; статья 43, часть 1 Конституции Российской Федерации) являются такими же конституционно признаваемыми и защищаемыми ценностями, как и избирательные права, принцип соблюдения баланса конституционно значимых ценностей требует обеспечения каждой из них без несоразмерного ущерба для прочих, а потому правовое регулирование, которое ставит гражданина в ситуацию вынужденного выбора, от реализации какого конституционного права он должен отказаться, для того чтобы воспользоваться другим, следует рассматривать как посягающее на это другое право, его отрицание».

Таким образом, предложенное законопроектом изменение ставит досрочное участие в голосовании в зависимость от наличия документа, подтверждающего реализацию в день голосования иных конституционных прав, что, в свою очередь ведет к ограничению свободного осуществления избирательных прав.

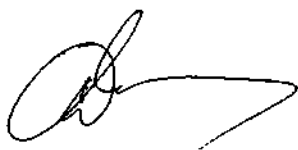
Кроме изложенных замечаний правового характера, к законопроекту имеются замечания юрико-технического характера.

В наименовании проекта федерального закона указаны дата принятия и номер Федерального закона № 67-ФЗ, а также перечислены статьи, в которые предлагается внести изменения.

Согласно Методическим рекомендациям по юрико-техническому оформлению законопроектов (направленных письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18 ноября 2003 года № вн2-18/490) наименование законопроекта должно быть изложено в следующей редакции: «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

На основании вышеизложенного, законопроект нуждается в существенной доработке и дополнительном обосновании, в связи с чем правовое управление не рекомендует вносить его на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин