



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. +7(8692) 54-13-39

к № 03-19/384 от 09.12.2016,
внесенному временно
исполняющим обязанности
Губернатора города Севастополя

23 января 2017 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/15-ЮУ

на проект закона города Севастополя «О выборах Губернатора города
Севастополя»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую и антикоррупционную экспертизы проекта закона города Севастополя «О выборах Губернатора города Севастополя» (далее – законопроект).

Основание для проведения экспертиз законопроекта: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» (далее – Закон № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения по реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Федерального закона № 67-ФЗ);
- 3) Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ).

На уровне субъекта Российской Федерации - города федерального значения Севастополя данные правоотношения регулирует Устав города Севастополя.

I. По законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Данный закон является частью системы нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации города Севастополя, регулирующих избирательные отношения в городе Севастополе, в том числе выборный процесс, полномочия субъектов - участников выборов и иные вопросы в данной области. В указанную систему законодательных актов города Севастополя входят в настоящее время также Законы города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 4-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя», от 3 июня 2016 года № 20-ЗС «О выборах депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований города Севастополя». При этом данный законопроект в силу предмета своего регулирования ограничен лишь вопросами проведения выборов Губернатора города Севастополя и не может распространяться на отношения по проведению иных выборов в городе Севастополе.

В то же время законопроектом предусматривается регулирование вопросов, относящихся к избирательным отношениям в целом, в том числе об избирательных правах граждан, об общих полномочиях, статусе и формировании избирательных комиссий в городе Севастополе, об образовании избирательных участков, об информационном обеспечении выборов и предвыборной агитации. При этом ряд общих положений законопроекта, не относящихся собственно к выборам Губернатора города Севастополя, дублирует соответствующие положения Законов города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 4-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя», от 3 июня 2016 года № 20-ЗС «О выборах депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований города Севастополя».

Федеральный законодатель при регулировании избирательных отношений в Российской Федерации разграничил законодательное регулирование общих вопросов Федеральным законом № 67-ФЗ и вопросов отдельных видов выборов (иными федеральными законами).

Действие в городе Севастополе законов города Севастополя, которые по своему предмету должны регулировать вопросы проведения отдельных видов выборов, а фактически регулируют избирательные отношения в целом - не представляется корректным способом законодательного регулирования.

2. Значительное количество положений законопроекта дублируют положения Федерального закона № 67-ФЗ, в том числе таких, которые полностью распространяются на проведение всех видов выборов в Российской Федерации, действуют непосредственно и имеют императивный характер. К ним относятся, в числе прочих, нормы запретительного характера, иные нормы, не предполагающие диспозитивности, не относящиеся соответствующих вопросов к предмету регулирования законами субъектов Российской Федерации.

При этом в законопроекте повсеместно используется способ изложения норм с двойными ссылками — на нормы Федерального закона № 67-ФЗ и на дублирующие их нормы законопроекта. Такие отсылки одновременно к первоначальной и дублирующей норме создает правовую неопределенность, в первую очередь в отношении норм, устанавливающих обязательные требования и запреты.

Одновременно с этим допускается чередование ссылок на одни и те же по содержанию нормы Федерального закона № 67-ФЗ и данного законопроекта.

Например, в статье 56 законопроекта при указании лиц, правомочных присутствовать при проведении голосования, осуществлять наблюдение, ознакомление с документами избирательных комиссий и пр., допускаются то одновременные ссылки на пункт 3 статьи 30 Федерального закона № 67-ФЗ и дублирующую его часть 4 статьи 20 законопроекта, то только на часть 4 статьи 20 законопроекта. В то же время состав лиц, уполномоченных присутствовать при работе комиссий, голосовании и подсчете голосов, императивно установлен пунктом 3 статьи 30 Федерального закона № 67-ФЗ, и нет необходимости при изложении положений законопроекта приводить ссылку на иные (дублирующие) нормы.

В целом следует откорректировать в законопроекте и систему ссылок на нормы Федерального закона № 67-ФЗ, избегая дублирующих и чередующихся ссылок.

3. Законопроектом не предусматривается возможности применения института досрочного голосования на выборах Губернатора города Севастополя. В то же время Постановлением Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 года № 11-П пункт 1 статьи 65 Федерального закона № 67-ФЗ был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в нем положения исключали для гражданина Российской Федерации, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья), возможность проголосовать досрочно на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления в порядке, аналогичном установленному пунктами 2 - 9 той же статьи.

Тем самым Конституционный Суд РФ не признал соответствующей Конституции РФ правовую возможность законодателя исключить в актах законодательства право граждан на досрочное голосование, если в результате этого гражданин, не имеющий по уважительной причине возможности проголосовать в день голосования, будет лишен в силу этого возможности реализовать свое избирательное право.

4. Частью 3 статьи 5 законопроекта предусматривается установление обязанности федеральных органов государственной власти, что не может регулироваться нормой закона субъекта Российской Федерации.

5. Частью 1 статьи 7 законопроекта установлено, что голосование избирателей и подсчет голосов избирателей на выборах Губернатора проводятся на избирательных участках, образованных в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 67-ФЗ. В то же время пунктом 2 статьи 19 Федерального закона № 67-ФЗ определено, что избирательные участки образуются главой местной администрации внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации - города федерального значения, - руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Тем самым, с учетом пункта 2 статьи 19 Федерального закона № 67-ФЗ в законопроекте следует

указать, к полномочиям какого субъекта отнесено образование избирательных участков в городе федерального значения Севастополе.

6. Также в части 1 статьи 8, а также в части 2 статьи 9 законопроекта следует уточнить, какой «уполномоченный орган» должен опубликовать сведения об избирательных участках. Такое уточнение следует отразить и в части 5 статьи 9 законопроекта, где речь идет об обязанностях должностных лиц.

7. Частью 6 статьи 72 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 4-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя» установлено, что к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании города Севастополя допускаются городские списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей. Это исключает необходимость дополнять часть 2 статьи 13 законопроекта положением, что формирование Севастопольской городской избирательной комиссии осуществляется, помимо прочих предложений, также на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом города Севастополя, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 Федерального закона № 67-ФЗ (для случая более высокого установленного процента голосов).

8. Часть 8 статьи 15 и пункт 1 части 12 той же статьи законопроекта следует привести в соответствие с действующей редакцией подпункта «а» пункта 5 статьи 27 Федерального закона № 67-ФЗ.

9. Части 2 - 7 статьи 17 законопроекта не соответствуют названию данной статьи, так как регулируют не вопросы организации деятельности избирательных комиссий (как положения статьи 28 Федерального закона № 67-ФЗ), а обязанности различных лиц по содействию избирательными комиссиями и порядку их взаимодействия с избирательными комиссиями.

10. Часть 1 статьи 23 законопроекта, устанавливающая, что при проведении выборов Губернатора города Севастополя избирательным объединением является, наряду с политической партией, также и региональное отделение политической партии, имеющее право участвовать в выборах - не соответствует положению пункта 3 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ, которым установлено, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются только политическими партиями (а если предусмотрено законом субъекта Российской Федерации, то и в порядке самовыдвижения). Следует также в тексте законопроекта (части 3 статьи 23, части 2 статьи 24, части 4 статьи 26, части 4 статьи 27) исключить при указании избирательного объединения исключить упоминание региональных отделений политических партий.

11. Частью 6 статьи 27 регулируются вопросы, относящиеся к полномочиям Президента РФ, что не может быть предметом регулирования закона субъекта Российской Федерации.

12. Частью 12 статьи 30 законопроекта установлено, что по окончании проверки листов поддержки кандидата по каждому кандидату составляется итоговый протокол, который подписывается членом Севастопольской городской избирательной комиссии с правом решающего голоса – руководителем рабочей группы. Однако частью 7 той же статьи предусмотрена лишь возможность

создания Севастопольской городской избирательной комиссией такой рабочей группы, но не обязательность ее создания.

13. В части 5 статьи 41 следует уточнить, обязанность какого уполномоченного органа устанавливается.

14. Пунктом 1 части 7 статьи 42 законопроекта предусмотрен запрет федеральным органам государственной власти вести предвыборную агитацию, выпускать и распространять агитационные материалы. Однако такой запрет может быть установлен только нормой федерального законодательства, что и предусмотрено подпунктом «а» пункта 7 статьи 48 Федерального закона № 67-ФЗ.

15. Поскольку в пункте 4 статьи 63 Федерального закона № 67-ФЗ изложена императивная норма права, выражение которой в части установления сроков утверждения формы и текста бюллетеней, а также их числа сделано в определённой, категоричной форме и не подлежит изменению по инициативе субъекта права законодательной инициативы, срок утверждения Севастопольской городской избирательной комиссией формы и числа избирательных бюллетеней, установленный частью 5 статьи 55 законопроекта, необходимо привести в соответствие с вышеуказанной нормой Федерального закона № 67-ФЗ.

16. Часть 17 статьи 57 оговаривает вопросы полномочий Центральной избирательной комиссии РФ, что не относится к предмету регулирования законом субъекта Российской Федерации.

17. В части 5 статьи 59 законопроекта дана ошибочная ссылка.

18. Части 2, 3, 8 статьи 69, относительно обращений в суд, частей 4 — 6 статьи 70 законопроекта следует исключить, так как законом субъекта Российской Федерации не могут регулироваться вопросы судопроизводства, судебной защиты прав, подведомственности дел, юридической силы судебных решений, устанавливаться процессуальные нормы, обязанности суда в сфере судопроизводства.

19. По представленному законопроекту имеется заключение Контрольно-счетной палаты города Севастополя от 12 декабря 2016 года № 66.

Из данного заключения Контрольно-счетной палаты города Севастополя усматривается, что законопроект не в полной мере соответствует такому критерию, как обоснованность. Данный вывод был сделан в связи с тем, что в представленных к финансово-экономической экспертизе материалах отсутствует подтверждение размера финансовых ресурсов, необходимых для возмещения расходов на проведение выборов Губернатора города Севастополя, в сумме 18102,64 тыс. руб.

II. Коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: по законопроекту имеются замечания правового характера. В представленном законопроекте коррупциогенные факторы не выявлены.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А. Близнюк