

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-855  
«О внесении изменений в Закон Иркутской области «О муниципальных  
выборах в Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-855 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О муниципальных выборах в Иркутской области», внесенный в порядке реализации права законодательной инициативы группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 53 Устава Иркутской области.

Проектом закона предлагается внести изменение в статью 4 Закона Иркутской области от 11 ноября 2011 года № 116-ОЗ «О муниципальных выборах в Иркутской области» в части установления смешанной избирательной системы при проведении выборов депутатов представительного органа городского округа с численностью депутатов 25 человек и более.

Предмет правового регулирования рассматриваемого проекта закона в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относится к предметам совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 2 статьи 5 Федерального закона 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) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации регламентируется законом субъекта Российской Федерации.

Основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, определяются Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии с частью 3 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии избирательных прав

граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и другими федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. 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.

Таким образом в полномочия регионального законодателя входит определение вида избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, а конкретный вид избирательной системы, применяемой на муниципальном уровне определяется уставом муниципального образования.

Данный вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в абзаце втором пункта 3.1 Постановления от 7 июля 2011 года № 15-П согласно которому «на законодателя субъекта Российской Федерации возложено также установление видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, а также порядка их применения; выбор же оптимальной избирательной системы для конкретного муниципального образования, под которой понимаются 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, и ее закрепление в уставе данного муниципального образования осуществляются самим местным сообществом.».

В соответствии с названными законоположениями частью 2 статьи 4 Закона Иркутской области от 11 ноября 2011 года № 116-ОЗ «О муниципальных выборах в Иркутской области» предусмотрено, что выборы депутатов представительных органов муниципальных образований проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

- 1) мажоритарная избирательная система;
- 2) пропорциональная избирательная система;
- 3) смешанная избирательная система.

Вид применяемой избирательной системы определяется уставом соответствующего муниципального образования в соответствии с частями 3-6 данной статьи.

Действительно, частью 3.1 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что законом субъекта Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и другими федеральными законами 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.

Названное правомочие регионального законодателя не допускает правовой возможности установления одной (безальтернативной) избирательной системы при определении условий применения избирательных систем для конкретного вида (группы) муниципальных образований.

Данный вывод также согласуется с вышеуказанной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в абзаце третьем пункта 3.1 Постановления от 7 июля 2011 года № 15-П, согласно которой «реализация регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких (альтернативных) видов избирательных систем, из которых местные сообщества самостоятельно выбирают наиболее приемлемую и соответствующую местным условиям избирательную систему и закрепляют ее в своих уставах.».

В этой связи концептуальным замечанием к рассматриваемому проекту закона является то, что при определении условий применения избирательных систем (относительно видов муниципальных образований или количества депутатов представительного органа) проектом закона предложен единственный вид избирательной системы, применяемый для данной группы муниципальных образований. Полагаем, что это является нарушением требований федерального законодательства и ущемлением правотворческих полномочий представительных органов муниципальных образований по определению конкретного вида избирательной системы, сформулированных в законе субъекта Российской Федерации.

Кроме того, обращаем внимание, что согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в Определении от 20 ноября 1995 года № 77-О и Постановлении 7 июля 2011 года №15-П выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур, являясь вопросом политической целесообразности, зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе; законодатель - исходя из того, что свободные и справедливые выборы, в том числе в органы местного самоуправления, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью в условиях состязательности и открытости, - обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

Следует иметь в виду, что в случае принятия проекта закона, его действие будет распространяться на проведение муниципальных выборов

представительных органов только в трех муниципальных образованиях Иркутской области - муниципального образования «Ангарский городской округ»; муниципального образования города Братска; города Иркутска.

В силу статьи 12 Регламента законодательного Собрания рассмотрение проекта закона должно осуществляться с участием представителей названных муниципальных образований Иркутской области.

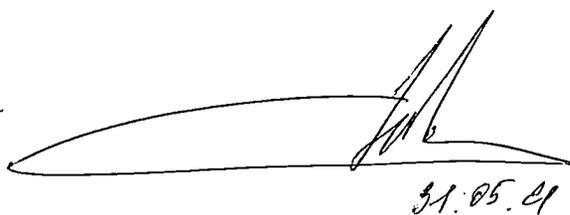
К проекту закона имеются также замечания юридино-технического характера, в том числе в части формулировки индивидуализированного заголовка проекта закона, указания источников официального опубликования законов Иркутской области, изложения текста проекта закона в целом.

Согласно статье 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области была проведена антикоррупционная экспертиза проекта закона в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

В результате проведения антикоррупционной экспертизы установлено следующее. Проектом закона фактически предложено обязать регионального законодателя установить конкретный вид избирательной системы, что повлечет нарушение компетенции Законодательного Собрания Иркутской области и органов местного самоуправления Иркутской области по обеспечению гарантий избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, предусмотренной частью 3 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и является таким коррупциогенным фактором как принятие нормативного правового акта за пределами компетенции.

Учитывая вышеизложенное, проект закона Иркутской области № ПЗ-855 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О муниципальных выборах в Иркутской области» не может быть рекомендован для принятия.

Начальник  
правового управления



31.05.09

М.В. Басов