

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 3 декабря 2024 года № 627

Об утверждении результатов проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 15 марта 2012 года № 20-оз "О муниципальных выборах в Ленинградской области"

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 15 марта 2012 года № 20-оз "О муниципальных выборах в Ленинградской области".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по государственному устройству, международным, межпарламентским и общественным связям Законодательного собрания Ленинградской области.

4. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 3 декабря 2024 года № 627
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ
проведенного мониторинга правоприменения
областного закона от 15 марта 2012 года № 20-оз
"О муниципальных выборах в Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон от 15 марта 2012 года № 20-оз "О муниципальных выборах в Ленинградской области" (далее – областной закон № 20-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) 22 февраля 2012 года, подписан Губернатором Ленинградской области 15 марта 2012 года и вступил в силу 28 марта 2012 года.

Областной закон № 20-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством.

Целью областного закона № 20-оз является установление дополнительных гарантий и создание условий для реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в муниципальных выборах на территории Ленинградской области.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в сфере организации и проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Ленинградской области

Согласно положениям Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов в соответствии со статьей 76 Конституции РФ устанавливаются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами

и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ, субъекты Федерации). Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами (статья 79 Федерального закона 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).

Правовую основу муниципальных выборов в настоящее время составляют Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Федеральный закон № 67-ФЗ, иные федеральные законы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований.

Федеральным законодательством сформулирован общий подход к перечислению избираемых органов и должностных лиц на уровне местного самоуправления. К числу таких субъектов относятся: представительный орган муниципального образования; выборный орган местного самоуправления (сформированный на муниципальных выборах, за исключением представительного органа муниципального образования); выборное должностное лицо (статья 23 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом представительный и выборный органы формируются на муниципальных выборах. В отношении избрания выборного должностного лица федеральным законодательством предусмотрена вариативность – на муниципальных выборах, представительным органом муниципального образования из своего состава, представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Общие принципы формирования представительного органа местного самоуправления, а также выборного органа и выборного должностного лица в целом универсальны для всех уровней выборов.

Вместе с тем установление ряда отдельных положений, связанных с подготовкой и проведением муниципальных выборов, отнесены федеральным законодательством к компетенции субъектов Федерации, а также переданы на муниципальный уровень.

Например, согласно положениям части 3 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

К основным избирательным системам, применяемым на муниципальном уровне, относятся мажоритарная, пропорциональная и смешанная.

Законом субъекта РФ 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. При этом частью 3.2 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что выборы

депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Таким образом, федеральным законом определены случаи, когда исключается применение пропорциональной системы.

Анализ законодательной практики субъектов РФ показал, что в большинстве регионов, в том числе в Ленинградской области (за некоторым исключением – например, в Республике Калмыкия), в законодательстве о муниципальных выборах повторяется норма статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ.

Законом субъекта РФ также может быть установлен минимальный предел для пожертвования гражданином и юридическим лицом в избирательный фонд кандидата, избирательного объединения (отдельные пункты статей 38, 59, 76, 77 Федерального закона № 67-ФЗ). В областном законе № 20-оз такой минимальный размер добровольных пожертвований граждан и юридических лиц при формировании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений определен – три процента от величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации. Такое же регулирование в Республике Карелия, Новгородской области. В Республике Башкортостан минимальный размер добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, перечисляемых в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, составляет 1 процент от величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации.

Законом субъекта РФ может быть определено, что на выборах в органы местного самоуправления строка "Против всех кандидатов" ("Против всех списков кандидатов") в избирательном бюллетене не помещается (пункт 8 статьи 63 Федерального закона № 67-ФЗ). Данная норма реализована в большинстве региональных законов, например, в законах о муниципальных выборах Архангельской, Ленинградской, Московской областей, Избирательных кодексах Белгородской, Владимирской, Воронежской областей.

Наличие позиции "Против всех списков кандидатов" предусмотрено Законом Тульской области "О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления".

Исходя из положений пункта 9 статьи 59 Федерального закона № 67-ФЗ, законом субъекта РФ может быть закреплено, что кандидат одновременно с представлением документов для регистрации представляет первый финансовый отчет. Такая возможность реализована в Законе Волгоградской области "О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области", согласно положениям которого первый финансовый отчет предоставляется кандидатом одновременно с представлением документов, необходимых для регистрации, в соответствующую избирательную комиссию.

К первому финансовому отчету прилагаются данные учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда.

Ленинградской областью полномочия субъекта РФ в избирательном законодательстве, предусмотренные положениями Федерального закона № 67-ФЗ, реализованы с некоторыми особенностями.

При этом в областном законе № 20-оз содержатся нормы, регулирующие общественные отношения, не имеющие законодательного закрепления в Федеральном законе 67-ФЗ, например:

часть 1 статьи 37 областного закона № 20-оз предусматривает основания финансирования расходов избирательных комиссий на подготовку и проведение муниципальных выборов за счет средств областного бюджета Ленинградской области;

часть 2 статьи 74 областного закона № 20-оз определяет, что при равном числе полученных зарегистрированными кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше (на муниципальных выборах достаточно распространенный случай, когда по итогам голосования кандидаты набирают одинаковое количество голосов). Данная норма применялась на прошедших муниципальных выборах 2024 года, что исключило возникновение спорных ситуаций.

Таким образом, в законах субъекта РФ конкретизируются нормативные положения федерального законодательства. В большинстве субъектов РФ приняты отдельные законодательные акты, регулирующие отношения в сфере реализации избирательных прав граждан в зависимости от вида выборов, референдумов (в том числе в Ленинградской области). В ряде субъектов РФ приняты избирательные кодексы, единые законы о выборах и референдумах.

Вместе с тем ЦИК России обращает внимание на качество и полноту регулирования выборов в законах субъектов РФ.

По мнению правового управления ЦИК России, инкорпорация норм федерального законодательства в законы субъектов РФ представляется необходимой для того, чтобы в полном объеме воспроизвести все действия и процедуры, связанные с проведением выборов на территории конкретного субъекта РФ, а также для того, чтобы все участники избирательного процесса соотносили свои действия с целостным нормативным регулированием.

В региональных законах, как правило, наряду с продублированными нормами Федерального закона № 67-ФЗ содержатся ссылки на указанный федеральный закон.

С учетом положений Федерального закона № 67-ФЗ областной закон № 20-оз сбалансирован, при этом полностью не дублирует нормы указанного Федерального закона. В правоприменительной деятельности наряду с Федеральным законом № 67-ФЗ, областным законом № 20-оз следует руководствоваться нормами областного закона от 15 мая 2013 года № 26-оз "О системе избирательных комиссий и избирательных участках в Ленинградской области" (далее – областной закон "О системе избирательных

комиссий"), что может представлять сложности использования массива правовых актов.

ЦИК России отмечает, что при реализации в законах субъектов Федерации о выборах положений Федерального закона № 67-ФЗ воспроизведение содержания пункта 4 статьи 30 в части осуществления наблюдения и возможности назначения наблюдателей (не только от региональной общественной палаты, но и от Общественной палаты Российской Федерации), отсутствует в законах о выборах, в том числе в органы местного самоуправления ряда субъектов Федерации.

Данный недостаток характерен, например, для законов о выборах депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, Севастополя.

Областной закон № 20-оз также не содержит таких положений. Вместе с тем часть 6 статьи 30 областного закона "О системе избирательных комиссий" содержит отсылочную норму, согласно которой при проведении выборов наблюдатели могут быть назначены также субъектами общественного контроля, указанными в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации".

По вопросам распределения депутатских мандатов ЦИК России рекомендует предусматривать в законах субъектов Федерации, регулирующих подготовку и проведение муниципальных выборов, положение, предполагающее исключение зарегистрированного кандидата из списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов, в случае реализации права на участие в замещении (получении) депутатских мандатов, как это установлено подпунктом "д" пункта 18 статьи 71 Федерального закона № 67-ФЗ. То есть мандат может быть предложен зарегистрированному кандидату из списка кандидатов не более двух раз (в одном созыве) в случае, если данный кандидат уже получал депутатский мандат и был депутатом. Такое правило закреплено, например, в Избирательном кодексе Воронежской области.

В целом развитие законодательства о муниципальных выборах обусловлено процессами общественного развития, к числу которых относятся экономическая и политическая ситуации; реформирование системы местного самоуправления; развитие партий, общественных объединений и институтов гражданского общества; цифровизация избирательных процедур; реагирование на угрозы в сфере безопасности, в том числе информационной; риски природного и эпидемиологического характера, кибервоздействия на информационные системы; нарушения требований законодательства о выборах при распространении информационных и агитационных материалов; противодействие иностранному вмешательству в выборные процессы (появление института "иностранцев агентов"); риски введения на территории регионов режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, военного положения (в связи с проведением специальной военной операции).

Названные процессы уже нашли свое отражение в оперативно реагирующем на данные вызовы федеральном законодательстве.

На федеральном и региональных уровнях на постоянной основе ведется работа по совершенствованию избирательного законодательства.

В основе законодательных инициатив федерального уровня могут стать, например, решения Рабочей группы по мониторингу избирательных прав граждан Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, отраженные в докладе по итогам выборов Президента Российской Федерации 15 – 17 марта 2024 года и Единого дня голосования 8 сентября 2024 года. В докладе, в частности, обращается внимание на ограничения права граждан в вопросах их электронного выдвижения в качестве кандидатов различного уровня власти. Для выдвижения, заполнения и предоставления справок, сбора подписей, отчетов, работы с избирательным счетом и других необходимых для ведения избирательной кампании документов предлагается разработать формат дистанционного электронного взаимодействия, к примеру, на базе портала "Госуслуги".

Перспективным направлением развития законодательства на региональном уровне представляется обеспечение его актуальности, использование положительной практики субъектов Федерации в части закрепления дополнительных гарантий избирательных прав граждан, внедрение новых форм голосования, учет рекомендаций ЦИК России, возможная кодификация избирательного законодательства в целях исключения дублирования федеральных норм, обеспечения удобства применения.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 20-оз

За весь период действия областного закона № 20-оз изменения в него вносились восемнадцать раз. В основном изменения направлены на приведение указанного областного закона в соответствие с Федеральным законом № 67-ФЗ.

В 2012 году корректировка областного законодательства о выборах касалась вопросов проведения выборов с применением различных избирательных систем, а также с установлением единого дня голосования – второго воскресенья сентября.

В 2015 году введено положение, согласно которому строка "Против всех кандидатов" ("Против всех муниципальных списков кандидатов") в избирательном бюллетене не помещается.

В 2016 году процедура досрочного голосования на муниципальных выборах заменена процедурой голосования по открепительным удостоверениям по аналогии с выборами депутатов Законодательного собрания.

В 2019 году уточнено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений специальный избирательный счет для создания избирательного фонда кандидата открывать не требуется, если расходы на финансирование его избирательной кампании не превышают пятнадцати

тысяч рублей (ранее эта сумма была ограничена пятью тысячами рублей). В этом случае избирательный фонд создается за счет собственных средств кандидата.

В 2021 году в областном законе № 20-оз урегулирован порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов выборов главы муниципального образования, если его избрание непосредственно населением предусмотрено уставом муниципального образования. Кроме того, предусмотрены меры по недопущению иностранного влияния на ход и результаты муниципальных выборов. Политиков, признанных иностранными агентами (аффилированных с иностранными агентами), и избирательные объединения, выдвинувшие таких кандидатов, обязали информировать об этом избирательные комиссии и избирателей (размещение таких сведений в подписных листах и агитационных материалах обязательно), а физических лиц – иностранных агентов при внесении пожертвований в избирательные фонды обязали указывать эти сведения в платежных документах. Также было закреплено, что проведение предвыборной агитации в день, предшествующий дню голосования, запрещается, за исключением случая принятия предусмотренного Федеральным законом № 67-ФЗ решения о голосовании в течение нескольких дней подряд.

В 2023 году в связи с изменениями в федеральное законодательство, принятыми в 2022 году, в областном законе № 20-оз исключены положения об избирательных комиссиях муниципальных образований. Избирательной комиссией, организующей подготовку, проведение выборов депутатов представительного органа муниципального образования, теперь является территориальная избирательная комиссия. Кроме того, внесены изменения в части возможности составления и ведения списка избирателей в электронном виде, а также использования электронной графической подписи избирателя; применения дистанционного голосования при проведении муниципальных выборов; исключения отдельных положений, регулирующих статус членов комиссии с правом совещательного голоса; возможности голосования на выборах в течение нескольких дней подряд (не более трех).

На зарегистрированного кандидата, избирательное объединение возложена обязанность по предоставлению в соответствующую избирательную комиссию копии агитационных материалов, предназначенных для размещения на каналах организаций, осуществляющих телерадиовещание, в периодических печатных изданиях, после направления (передачи) агитационного материала в указанную организацию, редакцию периодического печатного издания и до начала его распространения.

В 2024 году в числе основных изменений в областной закон № 20-оз, принятых в том числе в связи с изменениями в Федеральном законе № 67-ФЗ, можно отметить: разрешение ведения списков избирателей в электронном виде; окончательную отмену открепительных удостоверений; закрепление процедуры досрочного голосования; обязательность письменного уведомления кандидатами соответствующих избирательных комиссий о появлении

судимости (если таковая возникнет); ограничение срока полномочий доверенных лиц агитационным периодом; введение ограничения по количеству уполномоченных представителей политической партии (ее регионального отделения) – не более 60; предписание в помещении для голосования определять места для наблюдателей и представителей средств массовой информации – они должны соответствовать требованиям, установленным ЦИК России; отражение факта введения такого вида муниципального образования, как муниципальный округ; установление минимального размера добровольных пожертвований граждан и юридических лиц (три процента от величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации); исключение положений, регулирующих участие иностранных (международных) наблюдателей на муниципальных выборах; ограничения иностранных агентов в праве быть уполномоченными представителями кандидатов и избирательных объединений; закрепление обязанности кандидата, в случае если он внесен в реестр иностранных агентов, к моменту регистрации прекратить статус иностранного агента и при подаче документов в избирательную комиссию на регистрацию представить уведомление Министерства юстиции РФ об исключении кандидата из реестра иностранных агентов либо соответствующее решение суда; введение нормы о предельном размере расходования средств избирательных фондов, которое может осуществляться до регистрации кандидата, муниципального списка кандидатов, на уровне 30 процентов от установленного областным законом предельного размера расходования средств избирательного фонда; актуализация состава сведений о поступлении средств на специальный избирательный счет и расходования этих средств, подлежащих размещению избирательной комиссией на своем официальном сайте в сети "Интернет" (в частности, данный состав дополнен информацией о количестве граждан, внесших в соответствующий избирательный фонд добровольные пожертвования в сумме, превышающей 20 тысяч рублей); уточнение условий проведения предвыборной агитации на телевидении и радио (определенный в результате жеребьевки график распределения бесплатного эфирного времени публикуется соответствующей территориальной избирательной комиссией на своем официальном сайте в сети "Интернет" – взамен действующего предписания о размещении указанного графика в периодических печатных изданиях).

Нормативные правовые акты Ленинградской области в сфере выборов и референдумов размещены на официальном сайте Избирательной комиссии.

Одним из критериев эффективности областного законодательства является наличие принятых в целях его реализации подзаконных правовых актов.

В целях создания условий для реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением муниципальных выборов, Избирательной комиссией принимаются постановления: о типовом календарном плане мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов советов депутатов муниципальных образований; о форме и объеме сведений

о поступлении средств на специальный избирательный счет кандидатов в депутаты советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области и о расходовании этих средств для размещения на официальном сайте Избирательной комиссии в сети "Интернет"; о Методических рекомендациях по вопросам, связанным с приемом и проверкой подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку самовыдвижения (выдвижения) кандидатов на выборах депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области; о порядке использования регионального фрагмента ГАС "Выборы" при подготовке и проведении муниципальных выборов Ленинградской области в единый день голосования; о списках политических партий, выдвижение которыми (их региональными отделениями и иными структурными подразделениями) кандидатов, списков кандидатов на выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области и кандидатов на выборах депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей; о возложении полномочий по подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления, местного референдума муниципальных образований муниципального района на территориальную избирательную комиссию муниципального района; об использовании технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении основных и дополнительных выборов депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области; об утверждении Порядка аккредитации представителей средств массовой информации для присутствия в помещениях для голосования и при установлении итогов голосования, определении результатов дополнительных выборов депутатов совета депутатов муниципального образования; об Инструкции о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных избирательным комиссиям, организующим выборы, на подготовку и проведение выборов депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области; о проведении голосования на выборах депутатов совета депутатов муниципального образования в течение нескольких дней подряд.

В 2024 году в связи с образованием в Ленинградской области первого муниципального округа Избирательной комиссией было принято Постановление от 17 июня 2024 года № 62/365 "Об утверждении схемы многомандатных избирательных округов по выборам депутатов совета депутатов муниципального образования Гатчинский муниципальный округ Ленинградской области".

В целях реализации отдельных положений областного закона № 20-оз (часть 4 статьи 57, пункт 3 части 1 статьи 67) Избирательной комиссией приняты постановления от 13 сентября 2019 года № 55/444 "О Порядке хранения и передачи в архивы документов, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области".

образований Ленинградской области, и Порядке уничтожения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области" и от 16 мая 2024 года № 59/340 "О форме письменного уведомления кандидата о создании избирательного фонда при проведении выборов депутатов советов депутатов муниципальных образований Ленинградской области".

Концепция повышения правовой культуры избирателей в Российской Федерации на 2022 – 2024 годы, утвержденная постановлением ЦИК РФ от 15 декабря 2021 года № 74/629-8, одной из целей которой является повышение активности избирателей в избирательном процессе, их заинтересованности в результатах выборов, предусматривает проведение долгосрочных и оперативных мероприятий информационного, разъяснительного, организационного характера, направленных на создание разнообразных полномасштабных форм правового просвещения избирателей.

В целях повышения правовой культуры избирателей (в том числе будущих избирателей, молодежи), привлечения внимания и повышения доверия к институту выборов, формирования позитивного отношения к процессу голосования Избирательной комиссией обеспечивается проведение творческих конкурсов и других мероприятий. Проводятся Дни молодого избирателя в Ленинградской области, сформирована Молодежная избирательная комиссия Ленинградской области.

Особое внимание Избирательной комиссией уделяется избирателям с ограниченными возможностями здоровья. Ежегодно утверждается и реализуется план работы Избирательной комиссии по обеспечению избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями. Организовано взаимодействие с общественными организациями инвалидов, комитетом социальной защиты населения Ленинградской области, Отделением Социального фонда России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, органами социальной защиты населения муниципальных районов и городского округа с целью организации системной работы по уточнению информации об избирателях с ограниченными физическими возможностями.

Расходы на обеспечение деятельности Избирательной комиссии предусмотрены в областных законах об областном бюджете Ленинградской области.

В соответствии с пунктом 16 Положения о проведении мониторинга правоприменения в Законодательном собрании постоянной комиссией по государственному устройству, международным, межпарламентским и общественным связям были направлены обращения в Совет муниципальных образований Ленинградской области, Общественную палату Ленинградской области, комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области, а также Избирательную комиссию с просьбой предоставить информацию о практике реализации областного закона № 20-оз, а также предложения о совершенствовании указанного областного закона.

Согласно информации, поступившей от Избирательной комиссии, обращений о необходимости внесения изменений областной закон № 20-оз не поступало. У участников избирательного процесса (избирательных комиссий, избирательных объединений, кандидатов, наблюдателей) проблем с правоприменением областного закона № 20-оз не возникало. Практика применения областного закона № 20-оз является единообразной.

По итогам избирательных кампаний Избирательной комиссией формируются предложения по внесению изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ и направляются в ЦИК России.

Из ответа комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области, в частности, следует, что обеспечение областного закона № 20-оз подзаконными правовыми актами осуществляется в части утверждения:

схем избирательных округов, определяемых территориальными избирательными комиссиями – представительными органами муниципальных образований Ленинградской области (часть 5 статьи 9);

количества подписей избирателей в абсолютном значении, которое необходимо для регистрации кандидатов, муниципальных списков кандидатов – соответствующими избирательными комиссиями (часть 4 статьи 21);

образцов заполнения подписного листа в части, касающейся указания соответственно наименования должности выборного должностного лица, наименования представительного органа муниципального образования, наименования муниципального образования, наименования и (или) номера избирательного округа (часть 6¹ статьи 21);

формы, числа бюллетеней, а также порядка осуществления контроля за изготовлением бюллетеней – территориальной избирательной комиссией (часть 2 статьи 46).

В Комитет не поступали обращения государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц в части применения областного закона № 20-оз. Предложения о совершенствовании указанного областного закона отсутствуют.

В письме Совета муниципальных образований Ленинградской области сообщается, что, по мнению руководителей муниципальных образований, областной закон № 20-оз соответствует современным требованиям законодательства о выборах, четко прописывает организационные и процедурные вопросы.

Вместе с тем от отдельных муниципальных образований поступили предложения по совершенствованию областного закона № 20-оз. По мнению администрации Гатчинского муниципального района Ленинградской области, имеется дефект нормы, закрепленной в части 5 статьи 21 областного закона № 20-оз, согласно которой подписи избирателей в количестве, необходимом для регистрации кандидатов, муниципальных списков кандидатов, могут собираться со дня, следующего за днем уведомления соответствующей избирательной комиссии о выдвижении кандидата, заверении муниципального

списка кандидатов. Подписные листы должны изготавливаться только за счет средств соответствующего избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Однако именно на муниципальных выборах кандидат может изготавливать подписные листы и собирать подписи в поддержку своего выдвижения до оплаты изготовления подписных листов. Предлагается внести изменение в часть 5 статьи 21 областного закона № 20-оз, указав, что подписи могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов.

Необходимо отметить, что возможность сбора подписей в поддержку кандидатов со дня оплаты изготовления подписных листов предусмотрена Федеральным законом № 67-ФЗ только на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, при выдвижении инициативы проведения референдума субъекта Федерации. На выборах в органы местного самоуправления, при выдвижении инициативы проведения местного референдума подписи могут собираться со дня, следующего за днем уведомления комиссии о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума (пункт 5 статьи 37).

В соответствии с Законом от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ о поправке к Конституции РФ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (пункт 3 статьи 132).

Предложение администрации Гатчинского муниципального района Ленинградской области представляется справедливым, поскольку указанные правоотношения регулируются Федеральным законом № 67-ФЗ, внесение изменений может быть осуществлено посредством принятия федерального закона.

Администрацией Киришского муниципального района Ленинградской области предлагается дополнить часть 1 статьи 24 областного закона № 20-оз, закрепляющую условия регистрации кандидата, муниципального списка кандидатов на выборах представительных органов муниципальных образований, положениями, согласно которым одновременно с подачей подписных листов в избирательную комиссию, осуществляющую регистрацию кандидатов, муниципального списка кандидатов, предоставляются документы, подтверждающие изготовление подписных листов за счет средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Такое требование к изготовлению подписных листов содержится в части 5 статьи 21 областного закона № 20-оз.

Кроме того, указанной администрацией в целях обеспечения правовой определенности и согласованности нормативных положений, а также в развитие установленных в областном законе требований к содержанию решения о регистрации кандидата, муниципального списка кандидатов в части

указания даты и времени регистрации, предлагается дополнить часть 4 статьи 24 областного закона № 20-оз новыми положениями, согласно которым:

регистрация кандидатов, муниципальных списков кандидатов производится в порядке очередности представления документов, подаваемых на регистрацию;

дата и время представления документов, подаваемых на регистрацию, определяется моментом окончания приема документов, предусмотренных Федеральным законом № 67-ФЗ, областным законом № 20-оз для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), муниципального списка кандидатов и их регистрации, а в случае, предусмотренном частью 2 статьи 24 областного закона № 20-оз, – моментом окончания приема документа, заменяющего ранее представленный документ.

Предлагаемые дополнения, по мнению администрации Киришского муниципального района Ленинградской области, согласуются с частью 2 статьи 74 областного закона № 20-оз и пунктом 4.5 Методических рекомендаций по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, утвержденными Постановлением Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации от 11 июня 2014 года № 235/1486-6 (далее – Методические рекомендации).

Вместе с тем, согласно позиции Избирательной комиссии, дополнение статьи 24 областного закона № 20-оз положениями, связанными с окончанием приема документов на регистрацию и последовательностью принятия решений о регистрации кандидатов, представляется излишним. Территориальные избирательные комиссии в своей работе руководствуются Методическими рекомендациями и принимают решения об утверждении форм подтверждений получения документов, представляемых кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений в территориальную избирательную комиссию при выдвижении и на регистрацию (например: решение территориальной избирательной комиссии Киришского муниципального района от 20 июня 2024 года № 60/254, решение территориальной избирательной комиссии Волховского муниципального района от 19 июня 2024 года № 186, решение территориальной избирательной комиссии Всеволожского муниципального района от 21 июня 2024 года № 396, решение территориальной избирательной комиссии Сосновоборского городского округа от 18 июня 2024 года № 100/473). Утверждаемые территориальными избирательными комиссиями формы подтверждений содержат дату и время представления документов, дату и время начала приема документов, дату и время окончания приема документов, а также дату и время рассмотрения избирательной комиссией вопроса о регистрации кандидата.

На практике избирательные комиссии при рассмотрении вопросов о регистрации кандидатов руководствуются датой и временем поступления

документов в комиссию, решения о регистрации кандидатов принимают комиссией в порядке очередности представления документов на регистрацию.

По информации Избирательной комиссии, с учетом взаимосвязи с частью 2 статьи 74 областного закона № 20-оз в Избирательную комиссию и территориальные избирательные комиссии жалоб на нарушения очередности принятия решений о регистрации не поступало.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что очередность принятия решения о регистрации кандидатов не является практической проблемой.

Анализ постановлений Избирательной комиссии, размещенных на официальном сайте с 2012 года по настоящее время, принятых по результатам рассмотрения жалоб граждан на решения и действия (бездействия) комиссий и их должностных лиц, проблем, связанных с правоприменением областного закона № 20-оз, не выявил.

В большинстве обращений обжаловались решения территориальных избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов по формальным основаниям.

Что касается судебной практики, по информации Избирательной комиссии, в период избирательных кампаний в 2024 году в суды в Ленинградской области поступило 284 административных заявления. В основном требования административных истцов касались отмены решений территориальных избирательных комиссий о регистрации кандидатов.

Примером надзорной деятельности Прокуратуры Ленинградской области можно назвать выявление таких нарушений в ходе предвыборной кампании в рамках подготовки к муниципальным выборам, как несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, ответственность за которое предусмотрена статьей 5.21 КоАП РФ (Горбунковское сельское поселение, 2019 год). Разъяснения по вопросам ответственности за нарушение избирательного законодательства размещаются на страницах районных прокуратур в социальных сетях.

В ходе проведения мониторинга правоприменения в 2024 году также проанализирована судебная практика по статье 20 областного закона № 20-оз, закрепляющей условия и формы поддержки (обеспечения) выдвижения кандидатов, муниципальных списков кандидатов.

В Кировском городском суде Ленинградской области рассматривались административные иски о признании незаконными решений Территориальной избирательной комиссии Кировского муниципального района с полномочиями окружных избирательных комиссий о регистрации кандидата в депутаты совета депутатов Кировского городского поселения Кировского муниципального района Ленинградской области.

Например, административное дело № 2а-2683/2024. В качестве мотивов исковых требований административным истцом было указано на непредставление для регистрации кандидатом в нарушение норм Федерального закона № 67-ФЗ необходимых документов (сведений о размере

и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах).

Кировский городской суд, устанавливая отсутствие нарушений процедуры выдвижения кандидата, а также отсутствие необходимости применения положений пункта 4 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ, отметил, что "средняя норма представительства рассчитывается путем деления общего числа избирателей на территории муниципального образования на количество депутатов, которые избираются по многомандатным избирательным округам".

Суд также приводил позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в Определении от 28 сентября 2017 года № 1855-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буракова Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта "а" пункта 4 статьи 18 и пунктом 4 статьи 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее – Определение КС РФ № 1855-О, Конституционный Суд). Конституционный Суд не согласился с доводами автора жалобы о нарушении его избирательных прав в связи с отсутствием в Федеральном законе № 67-ФЗ определения понятия "средняя норма представительства избирателей", а также алгоритма вычисления. По мнению Конституционного Суда, Федеральный закон № 67-ФЗ не содержит положений, запрещающих толковать его нормы, в том числе с целью уяснения значения используемых понятий, которые не получили прямого определения в статьях данного Федерального закона, с учетом находящихся в очевидной взаимосвязи с его нормами положений других актов законодательства о выборах и референдумах. Положения Федерального закона № 67-ФЗ не содержат неопределенности в указанном аспекте и не нарушают права заявителя.

По информации Леноблизбиркома, при проведении выборов депутатов совета депутатов Кировского городского поселения Кировского муниципального района Ленинградской области, назначенных на 8 сентября 2024 года, в Кировский городской суд Ленинградской области поступило 15 административных заявлений о признании незаконным решений территориальной избирательной комиссии Кировского муниципального района о регистрации кандидатов, в связи с непредставлением ими сведений, предусмотренных частью 4 статьи 20 областного закона № 20-оз.

У избирательных комиссий проблем с правовым обоснованием принятых решений о регистрации кандидатов, при подготовке позиций на административные иски, не возникало.

Вместе с тем на практике вопросы о необходимости предоставления указанных сведений регулярно появляются у членов избирательных комиссий, кандидатов ввиду ошибочного толкования норм права (акцент на количество избирателей в округе).

В целях упорядочения данных отношений депутатами Законодательного собрания Ленинградской области М.В. Коломыцевым и А.М. Гардашниковым

внесен проект областного закона "О внесении изменения в статью 20 областного закона "О муниципальных выборах в Ленинградской области" (№ 5382/1/24/22-0 от 17 сентября 2024 года). Указанным законопроектом предлагается дополнить часть 4 статьи 20 областного закона № 20-оз, установив, что средняя норма представительства избирателей определяется путем деления общего числа избирателей на территории муниципального образования на количество депутатов, которые избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Концепция законопроекта поддержана Избирательной комиссией с рекомендацией внести соответствующие изменения в статью 9 областного закона № 20-оз в редакции, изложенной в заключении правового управления аппарата Законодательного собрания Ленинградской области. Предложения по внесению аналогичных изменений в статью 18 Федерального закона № 67-ФЗ Избирательной комиссией направлены в ЦИК России.

Администрацией Лесколовского сельского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области предлагается внести изменения в областной закон № 20-оз в части повышения возраста (с 21 года до 25 лет), по достижении которого гражданин Российской Федерации имеет право быть избранным главой муниципального образования (часть 2 статьи 4).

Пункт 8 статьи 4 Федерального закона № 67-ФЗ предоставляет субъектам РФ право устанавливать в своих конституциях (уставах), законах дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Вместе с тем устанавливаемый субъектом РФ минимальный возраст кандидата в соответствии с указанной нормой не может превышать 21 год на день голосования на выборах как депутатов законодательного органа субъекта РФ, так и выборного должностного лица местного самоуправления.

Таким образом, предложение Администрации Лесколовского сельского поселения может быть реализовано посредством внесения изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ. Однако вопрос целесообразности разработки соответствующей инициативы потребует дополнительного изучения, в том числе сбора и анализа статистической информации.

В Законодательное собрание за период действия областного закона № 20-оз поступали обращения граждан, затрагивающие вопросы формирования органов местного самоуправления на муниципальных выборах. Предложения, в частности, касались дополнения областного закона № 20-оз положениями, согласно которым кандидаты на должность главы муниципального образования Ленинградской области будут обязаны участвовать в публичных дебатах; продления срока полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области на 1 год; ограничения сроков замещения должностей руководителя администрации и председателя представительного органа. По указанными обращениями заявителям даны исчерпывающие ответы.

С учетом изложенного, принимая во внимание деятельность Избирательной комиссии, направленную на своевременное принятие подзаконных правовых актов, организацию правового просвещения, мероприятий по повышению уровня культуры граждан-избирателей, мотивированию молодежи к участию в выборах, созданию условий для голосования гражданам с ограниченными возможностями здоровья, оперативное реагирование на жалобы граждан, представляется справедливым полагать, что на территории Ленинградской области в целом создан и нормативно обеспечен механизм реализации и защиты избирательных прав граждан, в том числе на участие в муниципальных выборах.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 20-оз

В период действия областного закона № 20-оз в Законодательное собрание не поступали протесты и представления прокурора Ленинградской области, экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области (Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) по результатам проведения правовой экспертизы указанного областного закона о его несоответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Областной закон № 20-оз не оспаривался в судебном порядке.

Правовой анализ областного закона № 20-оз, проведенный на основании информации, изложенной в разделе 3 настоящего мониторинга, выявил в областном законе № 20-оз проблемы правоприменительного характера, связанные в том числе с несовершенством федерального законодательства.

Кроме того, положения части 1 статьи 55 областного закона № 20-оз нуждаются в приведении в соответствие с подпунктом 43 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ в редакции Федерального закона от 15 мая 2024 года № 99-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части исключения иностранных наблюдателей из перечня лиц, которым предоставляется по их требованию информация об итогах голосования.

1.5. Результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 20-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 20-оз установлено следующее.

Областной закон № 20-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством. Областной закон № 20-оз

опубликован в газетах "Вести" от 17 марта 2012 года № 40, 41, в "Вестнике Правительства Ленинградской области" от 12 апреля 2012 года № 34. Порядок принятия (опубликования) указанного областного закона соблюден.

Воспроизведение в областном законе № 20-оз норм Федерального закона № 67-ФЗ обусловлено необходимостью сохранения логики изложения и обеспечения целостности и внутреннего единства нормативного правового акта.

Степень урегулированности вопросов, отнесенных к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, оценивается как высокая.

Областной закон № 20-оз соответствует Конституции РФ, федеральному законодательству (в целом), Уставу Ленинградской области; изменения, вносимые в указанный нормативный правовой акт, связаны в основном с приведением его в соответствие с Федеральным законом № 67-ФЗ.

Выявлена необходимость актуализации отдельного положения областного закона № 20-оз с целью приведения его в соответствие с Федеральным законом № 67-ФЗ.

Областной закон № 20-оз не оспаривался в судебном порядке. Коррупциогенные факторы не выявлены.

Практика применения областного закона № 20-оз в целом является единообразной. В целях совершенствования отдельных положений областного закона № 20-оз, касающихся условий и форм поддержки (обеспечения) выдвижения кандидатов, муниципальных списков кандидатов, депутатами Законодательного собрания Ленинградской области внесен проект областного закона "О внесении изменения в статью 20 областного закона "О муниципальных выборах в Ленинградской области", которым предлагается установить алгоритм расчета средней нормы представительства избирателей (путем деления общего числа избирателей на территории муниципального образования на количество депутатов, которые избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам). Анализ судебной практики за 2024 год подтверждает актуальность предложения.

Областной закон № 20-оз обеспечен правовыми актами, необходимыми для его реализации, а также методическими рекомендациями, утверждаемыми Избирательной комиссией.

Материальной основой для реализации областного закона № 20-оз являются средства, выделенные областным законом об областном бюджете Ленинградской области на соответствующий год в объеме финансирования, предусмотренном для организации деятельности Избирательной комиссии, избирательные фонды.

Таким образом, эффективность областного закона № 20-оз обеспечена на достаточно высоком уровне.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 20-оз

Принимая во внимание объективную необходимость и социальную значимость правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения прав граждан на участие в муниципальных выборах, профильной постоянной комиссии совместно с Избирательной комиссией предлагается рассмотреть следующие вопросы, касающиеся совершенствования областного закона № 20-оз и практики его применения с учетом информации, изложенной в разделах 1.2 – 1.4, в частности:

1) о внесении изменений в часть 1 статьи 55 областного закона № 20-оз в целях приведения в соответствие с Федеральным законом № 67-ФЗ (подпункт 43 статьи 2);

2) о дополнении статьи 45 областного закона № 20-оз, а также других областных законов о выборах и референдумах нормами о праве Общественной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Ленинградской области назначать наблюдателей на муниципальных выборах;

3) о разработке федеральной законодательной инициативы о внесении изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ в части закрепления возможности сбора подписей в поддержку кандидата на муниципальных выборах со дня оплаты изготовления подписных листов по аналогии с федеральными и региональными выборами (пункт 5 статьи 37 Федерального закона № 67-ФЗ);

4) о целесообразности разработки федеральной законодательной инициативы о внесении изменения в Федеральный закон № 67-ФЗ, касающегося увеличения возраста, по достижении которого гражданин Российской Федерации имеет право быть избранным высшим должностным лицом муниципального образования.