

Проект от 7 октября 2011 года (на семи листах вместе с приложением)
Вносит глава МО Автово Г. Б. Трусканов на рассмотрение
муниципального совета МО Автово к заседанию 10 октября 2011 года

_____ Г. Б. Трусканов

Р Е Ш Е Н И Е № _____

Принято муниципальным советом МО Автово 10 октября 2011 года

Подписано главой МО Автово «__» октября 2011 года

**О внесении дополнения в запрос
муниципального совета МО Автово,
утверждённый решением
муниципального совета МО Автово
от 28 сентября 2011 года № 34**

Муниципальный совет МО Автово

РЕШИЛ:

1. Внести дополнение в утверждённый решением муниципального совета МО Автово от 28 сентября 2011 года № 34 запрос в Уставный суд Санкт-Петербурга согласно приложению к настоящему решению.
2. Направить дополнение, указанное в пункте 1 настоящего решения, с приложением необходимых документов в Уставный суд Санкт-Петербурга.

Глава МО Автово

Г. Б. Трусканов

Приложение к решению муниципального совета
МО Автово от 10 октября 2011 года № ____
«О внесении дополнения в запрос
муниципального совета МО Автово,
утверждённый решением
муниципального совета МО Автово
от 28 сентября 2011 года № 34»

Глава МО Автово

_____ Г. Б. Трусканов

В Уставный суд Санкт-Петербурга

От муниципального совета муниципального
образования муниципальный округ Автово
(далее – Муниципальный совет)
Адрес места нахождения: 198152, Санкт-Петербург,
улица Краснопутиловская, дом 27
Номер контактного телефона/факса: (812) 785-00-47

Представитель Муниципального совета по доверенности,
выданной главой МО Автово Г. Б. Трускановым:
Рулев Игорь Владимирович, имеющий высшее
профессиональное образование по специальности
Юриспруденция
Адрес места жительства: 196233, Санкт-Петербург,
Витебский проспект, дом 61, корпус 4, квартира 108
Номер контактного телефона: 8-921-978-31-61

Наименования и адреса субъектов, издавших закон,
который подлежит проверке:
Законодательное Собрание Санкт-Петербурга
Адрес: 190000, Исаакиевская пл., 6, Мариинский дворец;
Губернатор Санкт-Петербурга
Адрес: 193060, Санкт-Петербург, Смольный

ДОПОЛНЕНИЕ К ЗАПРОСУ

30 сентября 2011 года Муниципальный совет обратился в Уставный суд Санкт-Петербурга с запросом о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений пункта 1 статьи 2, статьи 8, пунктов 15 и 16 статьи 21 Закона Санкт-Петербурга от 25 мая 2005 года № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (в редакции с изменениями, внесёнными Законом Санкт-Петербурга от 29 июня 2011 года № 479-95 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга») (далее – Запрос).

Муниципальный совет полагает необходимым дополнить Запрос следующим.

Проект закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» был внесен в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга 29 июня 2011 года (документ № 8741) и в тот же день принят.

Как следует из пояснительной записки, описывающей концепцию, «проект закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» подготовлен в целях приведения Закона Санкт-Петербурга от 25 мая 2005 года № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» в соответствие с федеральным законодательством. В пояснительной записке отмечается: «Федеральное законодательство о выборах динамично обновляется. Поэтому в значительном по объему законопроекте предлагается комплексный учет изменений, произошедших в избирательном законодательстве на федеральном уровне». Основная часть пояснительной записки посвящена изменениям, внесенным в соответствии с Федеральным законом от 14 июня 2011 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан» (в части учета избирательных прав инвалидов).

В последнем абзаце пояснительной записки указано, что «в законопроекте более полно урегулированы положения в части регистрации списка кандидатов, финансирования выборов, проведения предвыборной агитации и другие положения».

Иные изменения, которые были внесены в Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» и которые послужили основанием для обращения с настоящим запросом таковы.

1.

Из статьи 2 «Принципы проведения выборов» Закона Санкт-Петербурга от 25 мая 2005 года № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (далее также – Закон № 252-35) исключается норма, согласно которой депутаты избираются гражданами Российской Федерации, достигшими на день голосования 18-летнего возраста, место жительства которых расположено в пределах территории города федерального значения Санкт-Петербурга.

Пункт 1 статьи 4 Закона № 252-35 излагается в новой редакции, согласно которой активным избирательным правом обладает гражданин Российской Федерации старше 18 лет, зарегистрированный по месту жительства и (или) месту пребывания на территории Санкт-Петербурга, в том числе являющийся военнослужащим либо обучающийся по очной форме обучения.

Согласно статье 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» место пребывания - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, - в которых он проживает временно. Место жительства - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Согласно пункту 4 статьи 4 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) активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Кроме того, пункт 2 статьи 5 Федерального закона № 67 четко определяет понятие «адрес места жительства» - адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 4 Устава Санкт-Петербурга источником власти Санкт-Петербурга являются жители Санкт-Петербурга. Жители Санкт-Петербурга осуществляют свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Устава Санкт-Петербурга высшим непосредственным выражением власти жителей Санкт-Петербурга являются референдум и свободные выборы.

В соответствии с пунктом 2 статьи 24 Устава Санкт-Петербурга депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга избираются жителями Санкт-Петербурга, являющимися избирателями в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Санкт-Петербурга, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Как было отмечено в постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 3 июня 2004 года № 080-П, в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Устава Санкт-Петербурга жители Санкт-Петербурга, выступая как часть народа Российской Федерации, являются источником власти Санкт-Петербурга.

Принцип народовластия имеет непосредственное отношение к порядку формирования и деятельности Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. На это указывают отдельные положения Устава Санкт-Петербурга, согласно которым жители Санкт-Петербурга осуществляют свою власть непосредственно, путем референдума и свободных выборов, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (второе предложение пункта 1 статьи 4, статья 66). С учетом конституционного принципа народовластия сама возможность осуществления указанными органами деятельности по решению вопросов, отнесенных к их компетенции, а также пределы практической реализации данной возможности обусловлены волеизъявлением населения, которое наделяет Законодательное Собрание Санкт-Петербурга полномочиями посредством процедуры выборов. Осуществляемое на очередных выборах волеизъявление населения выступает в качестве правовой основы для возникновения полномочий высшего и единственного органа законодательной власти Санкт-Петербурга, сформированного на таких очередных выборах в правомочном составе, и придает деятельности данного органа легитимный характер.

Представляется, что вносимые изменения в пункт 1 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», предусматривающие голосование граждан, зарегистрированных по месту пребывания, на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, не соответствуют положениям пунктов 1 и 2 статьи 4, пункту 2 статьи 24 Устава Санкт-Петербурга.

Кроме того, статья 4 Закона № 252-35, излагаемая в новой редакции, не содержит каких-либо дополнительных требований к срокам регистрации временного пребывания, в связи с чем не достигается условие «проживание гражданина на территории избирательного округа». Из-за отсутствия в законе критерия продолжительности пребывания на территории Санкт-Петербурга активным избирательным правом наделяются, в том числе, граждане, фактически не проживающие в Санкт-Петербурге и регистрация которых по месту пребывания в Санкт-Петербурге может быть менее периода избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

2.

В статье 7 Закона № 252-35 «Составление списков избирателей», излагаемой в новой редакции, расширяются основания для включения граждан в списки избирателей на конкретном избирательном участке. Включение происходит не только по факту нахождения места жительства, но и по месту пребывания. Причем не только на основании данных органов регистрационного учета (Федеральной миграционной службы России), но и на основании сведений, установленных «другими уполномоченными на то органами, организациями и должностными лицами» (пункт 2 статьи 7). Согласно пункту 3 статьи 7 Закона № 252-35 сведения об избирателях собираются и уточняются в том числе руководителем организации, в которой избиратели временно пребывают. Пунктом 8 статьи 7 Закона № 252-35 установлено, что избиратели, находящиеся в день голосования в больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и других местах временного пребывания, включаются в список избирателей на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Следует отметить, что согласно Правилам регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713 (далее – Правила), документом о регистрации по месту пребывания гражданина является свидетельство, при этом сведения о регистрации по месту пребывания не вносятся в паспорт гражданина и, соответственно, такая регистрация может быть не единственной. Таким образом, регулирование, установленное статьей 7 Законом № 252-35, не исключает ситуацию, когда гражданин может включаться в список избирателей одновременно по двум основаниям – по месту жительства и по месту (местам) временного пребывания (согласно пункту 15 Правил регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без их снятия с регистрационного учета по месту жительства).

Муниципальный совет полагает, что Закон № 252-35 в этой части допускает возможность неоднократного голосования гражданина: по месту жительства и по месту (местам) пребывания. При этом представляется обоснованной позиция, согласно которой лицо, постоянно не проживающее в Санкт-Петербурге, имеет преимущество перед жителем Санкт-Петербурга в части неоднократного включения в списки избирателей, а значит, и неоднократного голосования.

Кроме того, пунктом 24 Правил допускается регистрация по месту пребывания лиц без определенного места жительства в случае отсутствия документов, удостоверяющих личность.

Установленное пунктом 5 статьи 7 Закона № 252-35 ограничение, согласно которому гражданин Российской Федерации может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке, не носит запретительного характера, поскольку «работу по устранению ошибки или неточности в списках» при неоднократности внесения проводит территориальная избирательная комиссия (в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 5 июля 2006 года № 385-57 «О территориальных избирательных комиссиях в Санкт-Петербурге» решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 1 марта 2007 года № 85-5 «О перечне территориальных избирательных комиссий в Санкт-Петербурге» в Санкт-Петербурге сформировано 30 территориальных избирательных комиссий). Таким образом, контроль за списками избирателей осуществляется лишь в пределах юрисдикции соответствующей избирательной комиссии, а не избирательного округа в целом, включающего всю территорию Санкт-Петербурга.

Согласно статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Принцип равенства в полной мере распространяется на предусмотренное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, что соответствует и пункту «b» статьи 25 Международного пакта о

гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. Конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение указанных демократических принципов.

Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 года № 4-П равное избирательное право, реализуемое в том числе в ходе выборов в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях.

Что касается изменений, установленных в пункте 8 статьи 7 Закона № 252-35, то Муниципальный совет полагает такое регулирование не соответствующим пунктам 4 и 17 статьи 17 Федерального закона № 67, которыми предусмотрен порядок включения избирателей, находящихся в местах временного пребывания, в список избирателей на избирательном участке, по месту их временного пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем за три дня до дня голосования.

Также следует отметить, что законом не установлено положений, регулирующих порядок и сроки включения в списки избирателей граждан, зарегистрированных по месту пребывания в Санкт-Петербурге, что в отсутствие такого регулирования в Федеральном законе может создать проблемы при применении.

Как было указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П, из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. Согласно правовой позиции Уставного суда Санкт-Петербурга, изложенной в его постановлении от 4 марта 2011 года № 001/11-П, правовые нормы, не отвечающие указанному требованию, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения и тем самым нарушают конституционные гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Представляется, что пункт 8 статьи 7 Закона № 252-35 не отвечает требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы.

3.

Пунктом 2 статьи 5 Закона № 252-35 определено, что днями голосования на выборах является второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных Федеральным законом, второе воскресенье октября года, в котором истекают полномочия соответствующего созыва Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Воспроизведение в Законе № 252-35 положений пункта 3 статьи 10 Федерального закона № 67 означает, что выборы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва (при назначении выборов депутатов пятого созыва на 4 декабря 2011 года) пройдут во второе воскресенье марта 2016 года, что повлечет уменьшение на девять месяцев общего срока полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга пятого созыва.

Между тем, в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Устава Санкт-Петербурга Законодательное Собрание Санкт-Петербурга избирается на 5 лет.

Как было указано в постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 24 ноября 2006 года № 013/06-П, реализация принципа народовластия как основы организации Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также обеспечение представительного характера данного органа государственной власти Санкт-Петербурга невозможны без сменяемости состава Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, что предполагает обязательное установление срока, на который избирается Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Окончание срока, на который избирается Законодательное Собрание Санкт-

Петербурга, является основанием для назначения выборов данного органа государственной власти Санкт-Петербурга очередного созыва. Учитывая, что Устав Санкт-Петербурга является единым, целостным нормативным правовым актом, положения Устава Санкт-Петербурга, устанавливающие порядок определения дня голосования по выборам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, должны гарантировать соблюдение срока, на который избирается данный орган государственной власти Санкт-Петербурга.

Таким образом, Муниципальный совет полагает, что положения пункта 2 статьи 5 Закона № 252-35, допускающие сокращение срока полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга пятого созыва, не соответствуют пункту 1 статьи 23 Устава Санкт-Петербурга.

Исходя из изложенного, в связи с обнаружившейся неопределённостью в вопросе о том, соответствуют ли Уставу Санкт-Петербурга положения пункта 1 статьи 4, пункта 2 статьи 5, пунктов 2, 7 и 8 статьи 7 Закона № 252-35 (в редакции с изменениями, внесёнными Законом № 479-95), поддерживая Запрос в полном объёме, руководствуясь пунктами 1 и 2 статьи 30, пунктами 1 и 2 статьи 63, статьёй 73, подпунктом 1 пункта 1 статьи 74, пунктом 1 статьи 75 Закона Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 года № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга»,

Муниципальный совет просит Уставный суд Санкт-Петербурга решить:

соответствуют или не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга по содержанию норм положения пункта 1 статьи 4, пункта 2 статьи 5, пунктов 2, 7 и 8 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга от 25 мая 2005 года № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (в редакции с изменениями, внесёнными Законом Санкт-Петербурга от 29 июня 2011 года № 479-95 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»).

ПРИЛОЖЕНИЕ

- 1) экземпляр настоящего дополнения;
- 2) две заверенные копии решения Муниципального совета от 10 октября 2011 года «О внесении дополнения в запрос муниципального совета МО Автово, утверждённый решением муниципального совета МО Автово от 28 сентября 2011 года № 34».

Глава МО Автово

Г. Б. Трусканов