



**ГУБЕРНАТОР
АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

Троицкий просп., д. 49,
г. Архангельск, 163004,
Тел. (8182) 288-146, 288-101,
факс (8182) 215-495
E-mail: adm@dvinaland.ru
http://www.dvinaland.ru

08.02.2019 № 08-20/42
На № _____

За сессией
Пр

Председателю
Архангельского областного
Собрания депутатов

Прокопьевой Е.В.

Заключение

на проект постановления Архангельского областного Собрания депутатов
«О проверке соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения
на референдум Архангельской области, требованиям статьи 12 Федерального
закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие
в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 6 областного
закона «О референдуме Архангельской области»

Рассмотрев проект постановления Архангельского областного Собрания депутатов «О проверке соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум Архангельской области, требованиям статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 6 областного закона «О референдуме Архангельской области» (далее – проект постановления), внесенный в Архангельское областное Собрание депутатов депутатом Архангельского областного Собрания депутатов В.Г. Шерягиным, сообщаем следующее.

Проектом постановления предлагается признать вопрос «Считаете ли вы необходимым принятие органами государственной власти Архангельской области нормативно-правовых актов, запрещающих ввоз на территорию Архангельской области и обращение на территории Архангельской области отходов потребления и производства других субъектов Российской Федерации?», предлагаемый инициативными группами для вынесения на референдум Архангельской области, не соответствующим требованиям статьи 12 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) и статьи 6

08.02.2019 № 08-20/42
17.

областного закона от 15 июля 2003 года № 184-23-ОЗ «О референдуме Архангельской области» (далее – областной закон № 184-23-ОЗ).

Вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум Архангельской области, по сути, направлен на решение вопроса о наделении органов государственной власти Архангельской области новым полномочием по принятию нормативных правовых актов о запрете поступления на территорию Архангельской области твердых коммунальных отходов из других субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 2 и 6 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ и пунктами 1 и 5 статьи 6 областного закона № 184-23-ОЗ:

на референдум Архангельской области могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении Архангельской области или в совместном ведении Российской Федерации и Архангельской области, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

вопросы, выносимые на референдум Архангельской области, не должны противоречить законодательству Российской Федерации.

1. Предлагаемый вопрос не соответствует указанным требованиям статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ и статьи 6 областного закона № 184-23-ОЗ, так как разрешение данного вопроса урегулировано федеральными законами, а сам вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум Архангельской области, противоречит законодательству Российской Федерации.

1.1. Согласно пунктам «д», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы, связанные с природопользованием, охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности, лесным законодательством, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Частью 10 статьи 24.6 и частью 3 статьи 24.7 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ) установлен специальный правовой механизм обращения с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации – такое обращение осуществляется на основании соглашения, заключенного между заинтересованными субъектами Российской Федерации.

В соответствии с частью 10 статьи 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, владеющие объектами обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, данные о месте нахождения которых включены в территориальную схему обращения с отходами, обязаны принимать твердые коммунальные отходы, образовавшиеся на территории субъекта Российской Федерации

и поступившие из других субъектов Российской Федерации с учетом соглашения, заключенного между субъектами Российской Федерации, только на основании заключенных с региональными операторами договоров об осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами и не вправе отказываться от заключения таких договоров.

Согласно части 3 статьи 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ региональный оператор вправе осуществлять деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации в соответствии с правилами обращения с твердыми коммунальными отходами и с учетом соглашения, заключенного между субъектами Российской Федерации.

Частями 4 и 5 статьи 10 Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 503-ФЗ) предусмотрено, что:

положения пункта 10 статьи 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ применяются со дня заключения соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами между органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами;

положения пункта 10 статьи 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ в части соглашения между субъектом Российской Федерации – городом федерального значения и другими субъектами Российской Федерации применяются с даты вступления в силу такого соглашения, но не позднее 1 января 2021 года. В случае отсутствия 1 июля 2020 года соглашения, указанного в данной части, неурегулированные разногласия по условиям соглашения рассматриваются Правительством Российской Федерации.

Договоренности по вопросам обращения с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации, достигнутые в рамках указанного соглашения, подлежат регулированию в территориальных схемах обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, утвержденных соответствующими субъектами Российской Федерации (пункты 2, 11 и 12 Правил разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 года № 1130 (далее – Правила).

Таким образом, в соответствии с законодательством Российской Федерации механизм обращения с твердыми коммунальными отходами,

ввезенными с территории иного субъекта Российской Федерации, состоит из двух этапов:

заключение между субъектами Российской Федерации соглашения;
учет положений данного соглашения в территориальных схемах обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, обоих субъектов Российской Федерации.

Соглашение по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации заключается заинтересованными субъектами Российской Федерации на взаимовыгодных условиях, достигнутых по результатам переговоров.

Незаключение указанного соглашения фактически и означает отсутствие правовых оснований для поступления твердых коммунальных отходов с территории иного субъекта Российской Федерации. Вследствие этого правовые основания и целесообразность проведения референдума Архангельской области по соответствующему вопросу отсутствуют. При этом сам по себе такой референдум не создает правовой основы для запрета поступления твердых коммунальных отходов с территории иного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум Архангельской области, урегулирован Федеральным законом № 89-ФЗ и противоречит установленному Федеральным законом № 89-ФЗ и Правилами договорному механизму обращения с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации.

Указанный вывод подтверждаются также многочисленной судебной практикой, когда критерием оценки вопроса, предлагаемого на вынесение референдума, на соответствие законодательству Российской Федерации и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации, является урегулированность конкретного вопроса федеральным законодательством (например, апелляционное определение Омского областного суда от 18 февраля 2015 года по делу № 33-1038/2015, решение Центрального районного суда города Хабаровска от 12 января 2016 года по делу № 2А-1333/2016, апелляционное определение Пермского краевого суда от 25 марта 2015 года по делу № 33-2621/2015).

Примером такой судебной практики являются апелляционные определения Свердловского областного суда от 8 июля 2015 года по делу № 33-9287/2015, от 8 октября 2014 года по делу № 33-13045/2014, от 20 июня 2014 года по делу № 33-7165/2014, которыми установлено, что «предлагаемые для обсуждения на референдуме вопросы относятся непосредственно к добыче драгоценных металлов, регулирование отношений в области разведки месторождений драгоценных металлов, их добычи осуществляется органами государственной власти Российской Федерации,

субъектов Российской Федерации. В рамках данных дел оспаривались решения представительных органов муниципальных образований о несоответствии вынесенных инициативной группой на референдум различных по формулировкам вопросов:

«Согласны ли Вы с тем, чтобы в соответствии с обещаниями главы ... от 12 августа 2013 года о принятии им всех мер о недопустимости размещения производства по добыче золота с применением цианидов вблизи ..., запретить в границах ... производство по извлечению золота из добытой руды с помощью цианида»,

«Согласны ли Вы с тем, чтобы в качестве мероприятий по охране окружающей среды в границах ... запретить строительство золотоизвлекательных фабрик с применением цианида»;

«Согласны ли Вы с тем, чтобы в качестве мероприятий по охране окружающей среды в границах Невьянского городского округа запретить применение цианида для получения золота из золотосодержащей породы?»;

«Согласны ли Вы с тем, чтобы в качестве мероприятий по охране окружающей среды в границах Невьянского городского округа запретить использование цианида на его территории?»;

«Согласны Вы, по добыче золота с применением сильно действующих ядовитых веществ (цианидов) на территории Невьянского городского округа?».

В указанном решении Центрального районного суда города Хабаровска отмечается, что поставленные заявителем вопросы урегулированы на федеральном уровне, соответственно, изменение правового регулирования посредством проведения референдума, исходя из его правовой природы и юридической силы актов, принимаемых на референдуме, не может быть осуществлено на территории отдельного субъекта Российской Федерации.

1.2. Пунктом «ж» части 1 статьи 71 Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка отнесено к ведению Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью 3 статьи 55 и статьей 74 Конституции Российской Федерации, статьей 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и концепцией Федерального закона № 89-ФЗ правовое регулирование обращения (ограничения по обращению) с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации осуществляется исключительно федеральным законом.

Согласно статье 4 Федерального закона № 89-ФЗ отходы производства и потребления являются объектом права собственности, которое определяется в соответствии с гражданским законодательством. С точки зрения гражданского законодательства отходы производства и потребления являются вещами, а при вовлечении их в гражданский оборот – товаром (статья 128 ГК РФ).

В связи с этим на деятельность по обращению с отходами распространяются конституционные гарантии единства экономического пространства, свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, свободного перемещения в Российской Федерации товаров, а также ограничения их перемещения только в соответствии с федеральным законом (часть 1 статьи 8, часть 1 статьи 34 и статья 74 Конституции Российской Федерации).

Изложенное согласуется с принципом проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области обращения с отходами (абзац третий статьи 5 Федерального закона № 89-ФЗ).

Принятие нормативного правового акта органа государственной власти Архангельской области, вводящего запрет на ввоз твердых коммунальных отходов на территорию Архангельской области, фактически не позволит реализовать положение части 10 статьи 24.6 и пункта 3 статьи 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ, пунктов 2, 11 и 12 Правил, что в силу части статьи 76 Конституции Российской Федерации недопустимо.

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и судебной практикой Верховного Суда Российской Федерации законодатель несет ответственность за качество принимаемых решений, сохранение присущей природе законодательных актов разумной стабильности правового регулирования, обеспечение надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм (к примеру, постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года по делу № 8-П, от 29 января 2004 года по делу № 2-П, от 20 апреля 2010 года по делу № 9-П, от 27 марта 2012 года по делу № 8-П, от 1 июля 2015 года по делу № 18-П, от 27 марта 2018 года по делу № 13-П, от 19 апреля 2018 года по делу № 16-П, апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2018 года по делу № 11-АПГ18-5).

Решения органов государственной власти, в том числе нормативные правовые акты, принимаются в пределах компетенции соответствующих органов государственной власти. Например, полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации устанавливаются федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти (пункт 2 статьи 21 Федерального закона № 184-ФЗ).

Нормативные правовые акты являются лишь формой реализации полномочий, установленных органам государственной власти вышестоящими по юридической силе нормативными правовыми актами.

Таким образом, вопросы размещения отходов на территории иных субъектов Российской Федерации урегулированы на федеральном уровне, нормативное установление запретов на такое размещение органами государственной власти Архангельской области противоречит Конституции Российской Федерации, Федеральному закону № 89-ФЗ и ГК РФ. Введение запрета на перемещение товаров внутри Российской Федерации решениями референдумов субъектов Российской Федерации недопустимо.

1.3. В вопросе, предлагаемом для вынесения на референдум Архангельской области, используется понятие «отходы потребления и производства других субъектов Российской Федерации». Из буквального толкования данного понятия следует, что вопрос касается отходов, принадлежащих другим субъектам Российской Федерации на праве собственности.

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 212 ГК РФ в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Имущество, в том числе отходы, может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум Архангельской области, касается ввоза на территорию Архангельской области отходов производства и потребления, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации, то есть не затрагивает вопросов ввоза на территорию Архангельской области отходов производства и потребления, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц.

Это нарушает положение части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

3. Вынесение на референдум Архангельской области предлагаемого вопроса повлечет неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Согласно пункту 7 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Формулировка предлагаемого инициативными группами вопроса не соответствует требованию пункта 7 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ в части неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения.

Положение пункта 7 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ аналогично положению части 7 статьи 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», которая была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года по делу № 3-П указано, что требования к формулировке вопроса, выносимого на референдум в части исключения возможности его множественного толкования, возможности дачи на вопрос однозначного ответа и исключения неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения, не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации и нарушающие конституционные права и свободы.

Это обусловлено тем, что такие требования направлены на гарантирование адекватности принимаемых на референдуме решений действительной воле народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации с точки зрения содержания, формы и правовых последствий этих решений, которые общеобязательны и не нуждаются в дополнительном утверждении (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2016 года № 1490-О).

Согласно формулировке вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум Архангельской области, органы государственной власти Архангельской области могут быть наделены полномочием по принятию нормативных правовых актов о запрете поступления на территорию Архангельской области твердых коммунальных отходов из других субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 3 областного закона от 14 марта 2007 года № 320-16-ОЗ «О договорах и соглашениях Архангельской области» (далее – областной закон № 320-16-ОЗ) в качестве самостоятельных видов соглашений Архангельской области выделяются соглашения, заключаемые от имени Архангельской области как субъекта Российской Федерации, от имени Правительства Архангельской области, от имени исполнительных органов государственной власти Архангельской области. Решения о проведении переговоров с целью заключения соглашений Архангельской области, заключаемых от имени Архангельской области как субъекта Российской Федерации, принимаются Губернатором Архангельской области (подпункт 1 пункта 2 статьи 6 областного закона № 320-16-ОЗ). Решения о подписании указанных соглашений принимаются также Губернатором Архангельской области, а сами указанные соглашения подписываются Губернатором Архангельской области (подпункт 1 пункта 1 и пункт 2 статьи 8 областного закона № 320-16-ОЗ).

В отличие от соглашений, заключенных от имени Правительства Архангельской области, которые обязательны только для органов исполнительной власти Архангельской области, соглашения, заключенные от имени Архангельской области, обязательны для Архангельской области как субъекта Российской Федерации и всех органов государственной власти и иных государственных органов Архангельской области (пункт 3 статьи 5 областного закона № 320-16-ОЗ).

Таким образом, Губернатор Архангельской области как высшее должностное лицо Архангельской области наделен исключительной компетенцией на ведение переговоров и решение вопроса о заключении соглашения, предусмотренного частью 10 статьи 24.6 и частью 3 статьи 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ (подпункт «а» пункта 7 статьи 18 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), подпункт «а» пункта 1 статьи 29 Устава Архангельской области, пункт 1 статьи 10 областного закона от 20 мая 2009 года № 19-3-ОЗ «О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области»). Губернатор Архангельской области вправе проводить переговоры и решать вопросы о заключении соглашений от имени Архангельской области.

Вопрос, предлагаемый к вынесению на референдум Архангельской области, не содержит требований, адресованных органам государственной власти Архангельской области, не формулирует для них каких-либо запретов или дозволений.

Ответ на указанный вопрос предполагает принятие (непринятие) органами государственной власти Архангельской области нормативных правовых актов, запрещающих ввоз на территорию Архангельской области отходов потребления и производства других субъектов Российской Федерации. Однако конкретных правовых последствий такой ответ, то есть принятое на референдуме Архангельской области решение, не повлечет.

Если, к примеру, на референдуме Архангельской области будет принято отрицательное решение (то есть участники референдума считают, что принятие нормативных правовых актов органов государственной власти Архангельской области, запрещающих ввоз на территорию Архангельской области отходов потребления и производства других субъектов Российской Федерации, не требуется), возникнет неопределенность – означает ли это, что органам государственной власти Архангельской области запрещено принимать указанные нормативные правовые акты либо органы государственной власти Архангельской области должны принять во внимание степень поддержки (неподдержки) соответствующего решения.

Если на референдуме Архангельской области будет принято положительное решение (то есть участники референдума считают, что необходимо принятие нормативных правовых актов органов государственной власти Архангельской области, запрещающих ввоз на территорию Архангельской области отходов потребления и производства других субъектов Российской Федерации), возникнет другая неопределенность – означает ли это, что органы государственной власти Архангельской области обязаны принять указанные нормативные правовые акты либо органы государственной власти Архангельской области вправе принять такие нормативные правовые акты.

В настоящее время в Архангельской области отсутствуют органы государственной власти, которые уполномочены осуществлять запрет на ввоз на территорию Архангельской области каких-либо отходов производства и потребления, а, следовательно, принимать по этому вопросу какие-либо нормативные правовые акты.

Формулировка предлагаемого вопроса также не создает такого полномочия для конкретного органа государственной власти Архангельской области, поскольку не содержит адресата своего предписания. В формулировке предлагаемого вопроса не указан тот орган государственной власти Архангельской области, который уполномочивается издать нормативный правовой акт, запрещающий ввоз на территорию Архангельской области отходов производства и потребления.

Поэтому в случае положительного решения, принятого на референдуме Архангельской области по предлагаемому вопросу, возникнет неопределенность в отношении того, какой именно орган государственной власти Архангельской области должен издать соответствующий нормативный правовой акт.

С учетом этого проведение референдума Архангельской области по указанному вопросу повлечет неопределенность в части исполнения принятого на референдуме решения.

Данная оценка вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум Архангельской области, в части его несоответствия требованию определенности правовых последствий согласуется со сложившейся судебной практикой (например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2009 года по делу № 71-Г09-1, от 27 октября 2003 года по делу № 76-Г03-2, апелляционное определение Омского областного суда от 18 февраля 2015 года по делу № 33-1038/2015).

В апелляционном определении Омского областного суда от 18 февраля 2015 года по делу № 33-1038/2015 указано, что «формулировка вопроса, выносимого на референдум, должна позволять воспринять его как единое целое, с тем чтобы граждане не были вынуждены голосовать одновременно за несколько вопросов, соединенных в одном предложении. Вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы правовые последствия принятого на референдуме решения были определенными по своему содержанию и по возлагаемым на соответствующие органы власти полномочиям. В противном случае ставится под сомнение адекватность волеизъявления граждан, участвующих в референдуме, а реализация выраженной на референдуме воли народа становится проблематичной».

Малоярославецкий районный суд Калужской области (далее – Малоярославецкий суд) в решении от 6 марта 2014 года по делу № 2-315/2014, рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению прокуратуры о признании противоречащими законодательству решения поселкового собрания муниципального образования сельского поселения, пришел к выводу о необходимости удовлетворения данных требований.

Указанным решением суда вопрос, предложенный инициативной группой по проведению местного референдума: «Считаете ли Вы, что следует исключить из генерального плана сельского поселения «<адрес>» планируемое строительство экотехнопарка с полигоном по сбору, переработке и утилизации твердых бытовых отходов?», признан не соответствующим требованиям статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ.

Малоярославецкий суд при рассмотрении дела пришел к выводу, что данный вопрос не соответствует требованиям пункта 7 статьи 12

Федерального закона № 67-ФЗ, поскольку формулировка вопроса предполагает неопределенность правовых последствий.

Аналогичные выводы содержатся в решении Железнодорожного городского суда Красноярского края (далее – Железнодорожный суд) от 20 июля 2015 года по делу № 2-1707/2015. Приходя к выводу о несоответствии выносимого на референдум вопроса пункту 7 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ, Железнодорожный суд отметил, что формулировка вопроса референдума свидетельствуют о возможности его множественного толкования, а также о неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения.

Решением Волоколамского городского суда Московской области (далее – Волоколамский суд) от 20 июля 2018 года по делу № 2а-1195/18 удовлетворены требования Волоколамского городского прокурора о признании незаконным и отмене постановления главы городского поселения Волоколамск о выдвижении инициативы проведения референдума, решений совета депутатов указанного городского поселения о выдвижении инициативы проведения местного референдума, а также о проведении местного референдума и об отклонении протеста Волоколамской городской прокуратуры.

На местный референдум планировалось вынести следующий вопрос: «Согласны ли Вы – в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, а также защиты населения и территории от чрезвычайной ситуации техногенного характера в границах городского поселения Волоколамск – с запретом на обращение с отходами производства и потребления на полигоне «Ядрово» (номер объекта по ГРОРО №300415)?».

Волоколамский суд пришел к выводу о том, что указанный вопрос не соответствует положениям части 7 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ, поскольку создает неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Рассматривая решение Волоколамского суда от 20 июля 2018 года по делу № 2а-1195/18 в рамках апелляционного обжалования Московский областной суд в определении от 30 июля 2018 года по делу № 33а-23501/2018 согласился с выводами Волоколамского суда о незаконности постановления главы городского поселения Волоколамск о выдвижении инициативы проведения референдума, решения совета депутатов указанного городского поселения о выдвижении инициативы проведения местного референдума и решения о проведении местного референдума, прекратив производство по делу в части оспаривания решения совета депутатов городского поселения Волоколамск об отклонении протеста Волоколамской городской прокуратуры.

Определением Верховного суда Чувашской Республики от 24 сентября 2012 года по делу № 33-3150-12 оставлено без изменения решение Новочебоксарского городского суда Чувашской Республики от 2 августа 2012 года.

В данном деле установлено, что инициативная группа по проведению местного референдума обратилась в суд с заявлением и просила признать незаконным решение Новочебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 3 мая 2012 года № С 28-1 по проверке соответствия требованиям закона предлагаемого для вынесения на местный референдум вопроса: «Согласны ли Вы на строительство полигона по переработке и захоронению твердых бытовых отходов на территории муниципального образования г. Новочебоксарск Чувашской Республики?».

В решении суд указал: «формулировка предлагаемого на референдум вопроса повлечет нарушение права граждан на установление истинного волеизъявления участников референдума. Такая оценка предлагаемого на местный референдум при изложенных обстоятельствах вопроса не может рассматриваться как нарушение конституционного права граждан на участие в местном самоуправлении, поскольку необходимо исходить из того, что представительный орган муниципального образования в рамках, предоставленных ему законом полномочий обязан обеспечивать адекватность принимаемых на референдуме решений действительной воле участников референдума.».

Данные примеры судебной практики применимы в рассматриваемой ситуации, поскольку анализ предлагаемого к вынесению на референдум вопроса свидетельствует о том, что указанный вопрос сформулирован не в соответствии с требованиями Федерального закона № 67-ФЗ, а именно таким образом, что при его прочтении не исключается возможность его множественного толкования и неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

4. Обращение с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации является комплексной деятельностью, направленной на исполнение Архангельской областью как субъектом Российской Федерации полномочий в сфере обращения с отходами, закрепленными федеральным законодательством.

В соответствии с пунктами «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов 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 (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится, в том числе, решение вопросов по организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов (подпункт 7.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

В силу части 1 статьи 2 Федерального закона № 89-ФЗ правовое регулирование в области обращения с отходами, помимо данного федерального закона, осуществляется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 6 Федерального закона № 89-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, в том числе относятся:

принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляя полномочия, закрепленные в Федеральном законе № 89-ФЗ, должны исходить, в том числе из необходимости налаживания устойчивой и формирования согласованно-функционирующей системы мероприятий, призванных гарантировать обеспечение осуществления возложенных законом полномочий.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях по смыслу взаимосвязанных положений статьей 42 и 58 Конституции Российской Федерации в их истолковании Конституционным Судом Российской Федерации, конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает их ответственность за состояние экологии; сама же публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана

принимать все необходимые меры (например, постановления Конституционного от 5 марта 2013 года по делу № 5-П и от 13 октября 2015 года по делу № 26-П, определение от 26 октября 2017 года по делу № 2472-О).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Федеральный закон № 7-ФЗ рассматривает хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов) как проявление негативного воздействия на окружающую среду (пункт 1 статьи 16 Федерального закона № 7-ФЗ) и предусматривает, что такие отходы подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации (статья 51 Федерального закона № 7-ФЗ).

Положениями статей 3, 5 – 7 Федерального закона № 7-ФЗ закрепляется принцип ответственности как органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях при осуществлении возложенных на них данным и иными федеральными законами полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

Экологическая функция является общей для публичной власти в Российской Федерации, возможность взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации находится в пределах закрепленных за ними полномочий.

Соответственно, содержание данной компетенции у субъекта Российской Федерации – решение вопросов организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов, у муниципальных районов – участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов,

предполагает не только задачу органов государственной власти, помимо нормативного, технического регулирования, методического обеспечения, реализации необходимых разрешительных, контрольных действий, но и непосредственное решение задачи по ликвидации несанкционированного размещения твердых бытовых отходов, в том числе и предоставлением материально-финансовых ресурсов.

В свою очередь понятие «организация деятельности», закрепленное федеральным законодателем в статье 6 Федерального закона № 89-ФЗ, устанавливая полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обращения с отходами, подразумевает под собой именно комплекс мер, а не совершение каких-либо определенных действий.

Указанное понятие закреплено именно в Федеральном законе № 89-ФЗ и усеченное его толкование (например, в виде запрета осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях организации тех или иных действий) означало бы вмешательство в исключительные полномочия Российской Федерации по «выстраиванию» системы регулирования сферы обращения с отходами.

Именно к полномочиям Российской Федерации статьей 5 Федерального закона № 89-ФЗ отнесено проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области обращения с отходами. В свою очередь субъекты Российской Федерации должны участвовать в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 года № 1310 образована Правительственная комиссия по вопросам обращения с отходами производства и потребления (далее – Правительственная комиссия).

Правительственная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в целях выработки государственной политики в области обращения с отходами производства и потребления.

Совершенствование государственной политики в области обращения с отходами относится именно к основным задачам правительственной комиссии (подпункт «а» пункта 3 Положения о правительственной комиссии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 года № 1310).

Также основной задачей правительственной комиссии является обеспечение согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

органов местного самоуправления и организаций по выработке единых принципов и подходов в области обращения с отходами. Указанное обстоятельство подтверждает сам факт признания государством необходимости согласованных действий всех субъектов правоотношений в области обращения с отходами и использование ими всех возможных инструментов при регулировании указанных отношений.

При этом заключение органами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашений, предусматривающих возможность межрегионального перемещения отходов, федеральным законодателем определено в подпункте «е» пункта 4 Положения о Правительственной комиссии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 года № 1310, в качестве одного из возможных инструментов в сфере обращения с отходами.

Учитывая изложенное, вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум Архангельской области, урегулирован Федеральным законом № 89-ФЗ и Правилами, а также противоречит указанным положениям Конституции Российской Федерации, Федерального закона № 89-ФЗ и ГК РФ.

В силу пункта 2 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ и пункта 1 статьи 6 областного закона № 184-23-ОЗ указанный вопрос не может быть вынесен на референдум Архангельской области.

В связи с этим поддерживаем принятие проекта постановления на пятой сессии Архангельского областного Собрания депутатов.

С уважением

 И.А. Орлов