



**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

На сессию
Прм

Председателю
Архангельского областного
Собрания депутатов

Прокопьевой Е.В.

25.03.2019 № 02-20/136

На № _____

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 И.А. Чесноковым, поддерживаю его принятие.

Проектом постановления предлагается признать вопрос «Вы за то, чтобы полномочия по подготовке и утверждению документов территориального планирования, утверждению местных нормативов градостроительного проектирования, утверждению правил землепользования и застройки, утверждению документации по планировке территории в случаях предусмотренных Градостроительным кодексом РФ на территории Архангельской области осуществлялись органами местного самоуправления?», предлагаемый инициативной группой в ходатайстве от 11 марта 2019 года для вынесения на референдум Архангельской области, не соответствующим требованиям статьи 12 Федерального закона от 12 июня

25.03.2019 № 02-20/136
8л.

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

1. 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.

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.

Механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации урегулирован Федеральным законом 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), Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а также отраслевыми федеральными законами в соответствующих сферах правового регулирования.

Пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ и частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено:

1) законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года;

2) не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1 (принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов), 2 (установление официальных символов муниципального образования), 7 (учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации), 8 (осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами) части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 (полномочия, находящиеся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования) Федерального закона № 131-ФЗ.

Механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации введен Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) и применяется с 27 мая 2014 года.

Согласно части 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) законодательство о градостроительной деятельности состоит из данного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В развитие Федерального закона № 136-ФЗ принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и

органами государственной власти субъекта Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 485-ФЗ), который вступил в силу 9 января 2015 года.

Статьей 8.2 ГрК РФ (в редакции Федерального закона № 485-ФЗ) допускается перераспределение полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Возможность такого перераспределения полномочий в сфере градостроительной деятельности реализована многими субъектами Российской Федерации (Удмуртская Республика, Приморский край, Владимирская, Вологодская, Калининградская, Кемеровская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Орловская, Псковская, Свердловская, Тамбовская и Ульяновская области, Ненецкий автономный округ).

Законами таких субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по подготовке и утверждению документов территориального планирования и документов градостроительного зонирования муниципальных образований отнесены к полномочиям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законность применения данного подхода к законодательному регулированию перераспределения полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации подтверждена судебной практикой.

Решением Псковского областного суда от 28 мая 2015 года по делу № 3-21/2015 отказано в удовлетворении заявления ряда глав муниципальных образований Псковской области о признании недействующим закона Псковской области от 26 декабря 2014 года № 1469-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Псковской области и органами государственной власти Псковской области».

Псковским областным судом отмечается, что полномочия в сфере градостроительной деятельности не относятся к исключительной компетенции органов местного самоуправления, а значит могут быть перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Несмотря на то, что указанным законом Псковской области перераспределены полномочия органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований Псковской области, это соответствует законодательству Российской Федерации, поскольку ГрК РФ и Федеральный

закон № 131-ФЗ устанавливают право законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на изъятие у органов местного самоуправления полномочий в сфере градостроительной деятельности.

С 1 января 2019 года вступил в силу областной закон от 19 ноября 2018 года № 30-3-ОЗ «О внесении изменения в областной закон «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» (далее – областной закон № 30-3-ОЗ).

Областным законом № 30-3-ОЗ областной закон от 23 сентября 2004 года № 259-внеоч.-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» (далее – областной закон № 259-внеоч.-ОЗ) дополнен главой VII.6, которой перераспределены отдельные полномочия в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления городских поселений, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Архангельской области и органами государственной власти Архангельской области по:

подготовке, согласованию и утверждению генеральных планов городских и сельских поселений, городских округов Архангельской области, а также схем территориального планирования муниципальных районов Архангельской области;

подготовке, согласованию и утверждению правил землепользования и застройки городских и сельских поселений, городских округов Архангельской области, соответствующих межселенных территорий в границах муниципальных районов Архангельской области;

организации и проведению общественных обсуждений, публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, по проектам, предусматривающим внесение изменений в утвержденные генеральные планы, правила землепользования и застройки.

Положения областного закона № 30-3-ОЗ не распространяются на муниципальные образования «Мирный» и «Новая Земля». Это обусловлено наличием особого статуса этих муниципальных образований. В границы муниципального образования «Мирный» входит территория закрытого административно-территориального образования – города Мирного, а на территории муниципального образования «Новая Земля» расположен и функционирует Центральный полигон России.

Согласно статье 2 областного закона № 30-3-ОЗ указанный областной закон вступил в силу с 1 января 2019 года и действует до 31 декабря 2023 года включительно.

Из положений ГрК РФ, Федерального закона № 184-ФЗ и Федерального закона № 131-ФЗ следует, что между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации законом субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение установленных ГрК РФ полномочий в области градостроительной деятельности. Тем самым сама возможность, а также условия перераспределения таких полномочий предусмотрены ГрК РФ, Федеральным законом № 184-ФЗ и Федеральным законом № 131-ФЗ, что свидетельствует об урегулировании данного вопроса федеральным законом.

Положения пункта 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, статьи 8.2 ГрК РФ реализованы в областном законе № 259-внеоч.-ОЗ и не могут быть пересмотрены на референдуме Архангельской области.

Указанный вывод подтверждаются многочисленной судебной практикой, когда критерием оценки вопроса, предлагаемого на вынесение на референдум, 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).

Например, решением Центрального районного суда города Хабаровска от 12 января 2016 года по делу № 2А-1333/2016 отказано в удовлетворении требования о признании незаконным акта о проверке соответствия вопроса, предлагаемого Советом регионального отделения политической партии, для вынесения на референдум Хабаровского края, признании предлагаемого вопроса соответствующим требованиям законодательства. Для вынесения на референдум отказано, поскольку поставленные заявителем вопросы касаются порядка и способов формирования органов местного самоуправления, урегулированы на федеральном уровне, а изменение их правового регулирования посредством проведения референдума исходя из правовой природы и юридической силы актов, принимаемых на референдуме, не может быть осуществлено на территории отдельного субъекта Российской Федерации, в том числе на территории Хабаровского края.

2. 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 инициативной группой 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 по делу № 1490-О).

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. Конкретных правовых последствий такой ответ, то есть принятое на референдуме Архангельской области решение, не повлечет. Ответ на такой вопрос не подразумевает внесения изменений или отмены соответствующих положений областного закона № 259-внеоч.-ОЗ. При этом их отмена в силу пункта 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ и части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ не представляется возможной.

Формулировка предлагаемого вопроса также не создает такого полномочия для конкретного органа государственной власти Архангельской области, поскольку не содержит адресата своего предписания. Требований, адресованных Архангельскому областному Собранию депутатов, он не формулирует.

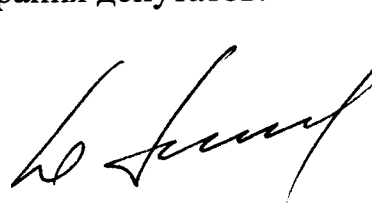
В вопросе, предлагаемом для вынесения на референдум Архангельской области, фактически заложен подход к осуществлению полномочий органами местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Данная формулировка вопроса не учитывает уже произведенное перераспределение полномочий в сфере градостроительной деятельности в соответствии с пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, статьей 8.2 ГрК РФ. Подтверждения действия областного закона № 259-внеоч.-ОЗ на референдуме Архангельской области не требуется.

Вследствие этого возникает неопределенность правовых последствий референдума Архангельской области.

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

С уважением

 И.А. Орлов