



**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

За сессию
Прм

Председателю
Архангельского областного
Собрания депутатов

Прокопьевой Е.В.

25.03.2019 № 02-20/135

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 соглашения между Архангельской областью и другими субъектами
Российской Федерации, с учетом которых операторы по обращению
с твердыми коммунальными отходами обязаны принимать поступившие
из других субъектов Российской Федерации твердые коммунальные отходы,
заклучались только по результатам референдума Архангельской области
по вопросу согласия населения с заключением указанных соглашений?»,
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 2002 года № 67-ФЗ

25 03 2019
02-20/135
9
10.

«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.

1.1. Разрешение вопроса, предлагаемого к вынесению на референдум Архангельской области, предполагает решение вопроса о реализации права на заключение соглашения по обращению с твердыми коммунальными отходами, поступившими с территории иного субъекта Российской Федерации, по итогам референдума Архангельской области.

Согласно части 4 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ федеральным законом, конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта Российской Федерации.

Учитывая это, часть 4 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ определяет механизм принятия решений об определении вопросов, подлежащих обязательному вынесению на референдум субъекта Российской Федерации. Такие вопросы определяются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, принимаемым законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

1.2. Согласно пунктам «д» и «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.

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).

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.

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 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.

Федеральным законом определены полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по подписанию соглашений от имени субъекта Российской Федерации.

В частности, подпунктом «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) предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации.

Данные положения также реализованы в подпункте «а» пункта 1 статьи 29 Устава Архангельской области и пункте 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».

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 № 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.

Федеральный закон № 184-ФЗ не содержит обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предварительно выносить вопрос о подписании конкретного соглашения, заключаемого от имени субъекта Российской Федерации, на референдум субъекта Российской Федерации.

Рассматриваемая формулировка, предлагаемая для вынесения на референдум Архангельской области, ограничивает права Губернатора Архангельской области как высшего должностного лица Архангельской области на ведение переговоров и заключение соглашения, предусмотренного частью 10 статьи 24.6 и частью 3 статьи 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ.

Переговорный процесс по заключению соглашения по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории иного субъекта Российской Федерации осуществляется исполнительными органами государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации.

Практика реализации межрегиональных соглашений показывает, что их заключение обусловлено необходимостью совершенствования государственной политики с учетом экономических и иных особенностей различных субъектов Российской Федерации, являющихся сторонами соглашения, системы управления, в том числе в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, а также выработки эффективного механизма решения конкретных проблем на основе баланса интересов субъектов Российской Федерации.

Межрегиональное сотрудничество посредством заключения соглашений на взаимосогласованных и взаимовыгодных условиях позволяет использовать организационно-экономические механизмы управления системой обращения с твердыми коммунальными отходами, основанные на принципе согласованности действий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данный подход является приоритетным на федеральном уровне и применяется Правительственной комиссией по вопросам обращения с отходами производства и потребления, образованной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 года № 1310.

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 № 1490-О).

2.1. 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 в рамках реализации части 4 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ в устав Архангельской области либо областной закон в части определения вопросов, подлежащих обязательному вынесению на референдум Архангельской области.

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.

Также ответ на указанный вопрос предполагает решение вопроса о реализации права Губернатора Архангельской области на заключение соглашения по обращению с твердыми коммунальными отходами, поступившими с территории иного субъекта Российской Федерации, по итогам референдума Архангельской области. Если на референдуме Архангельской области будет принято положительное решение, возникнет неопределенность – означает ли это, что Губернатор Архангельской области не вправе заключить такое соглашение (либо принять во внимание степень поддержки (неподдержки) соответствующего решения) и вопрос о его заключении должен быть вынесен на референдум Архангельской области. В самом вопросе, предлагаемом к вынесению на референдум Архангельской области, таких запретов и дозволений не содержится. Отрицательное решение на референдуме Архангельской области не влечет каких-либо правовых последствий, так как Губернатор Архангельской области итак наделен исключительной компетенцией на решение вопроса о заключении соглашения, предусмотренного частью 10 статьи 24.6 и частью 3 статьи 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ.

2.2. В вопросе, предлагаемом для вынесения на референдум Архангельской области, реализована исключительно часть 10 статьи 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ, когда 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.

Вместе с тем частью 3 статьи 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ предусмотрена иная модель межрегионального обращения с отходами, когда 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.

Вследствие этого возникает неопределенность правовых последствий референдума Архангельской области в части реализации части 3 статьи 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ и включения такой модели отношений в соглашение о межрегиональном обращении с отходами.

Вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум Архангельской области, использует понятие «операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами». При этом отсутствует указание на принадлежность такого оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами к территории Архангельской области. Использование указанного понятия во множественном числе не согласуется с территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Архангельской области, утвержденной постановлением Правительства Архангельской области от 11 апреля 2017 года № 144-пп.

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