



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о соответствии вопроса, предлагаемого Советом регионального отделения в Пермском крае Политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) для вынесения на референдум Пермского края, требованиям статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

22.01.2018

№ 20-ЗКЛ

Советом регионального отделения в Пермском крае Политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) предложено вынести на референдум Пермского края проект закона Пермского края «О порядке избрания глав городских округов, глав муниципальных районов в Пермском крае на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и их месте в системе органов местного самоуправления» с приложением редакции текста проекта закона.

В соответствии с частью 8 статьи 14 Закона Пермского края от 29.11.2012 № 118-ПК «О референдуме Пермского края» (далее - Закон Пермского края № 118-ПК) Законодательное Собрание Пермского края обязано проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум, требованиям статьи 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) и статьи 11 Закона Пермского края № 118-ПК в срок, не превышающий 20 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов.

Согласно подпункту 7 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ вопросом (вопросами) референдума являются вопрос (вопросы), проект закона, иного нормативного правового акта, по которым предлагается провести референдум.

Вопросы референдума установлены статьей 12 Федерального закона № 67-ФЗ и статьей 11 Закона Пермского края № 118-ПК. Согласно указанным нормам на краевой референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении Пермского края или в совместном ведении Российской Федерации и Пермского края, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, федеральным законом. Вопросы референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации. 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.

В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Согласно части 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования органов местного самоуправления, их полномочия и срок полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Также частью 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования определены способы избрания глав муниципальных образований. На основании и во исполнение указанной нормы порядок избрания глав муниципальных образований определен частью 1 статьи 3 Закона Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края».

Таким образом, порядок избрания глав муниципальных образований (в том числе глав городских округов, глав муниципальных районов) урегулирован Федеральным законом № 131-ФЗ, в связи с этим в соответствии с изложенными выше нормами федерального и краевого законодательства данный вопрос не может быть вынесен на референдум.

Согласно пункту 7 статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ и части 4 статьи 11 Закона Пермского края № 118-ПК 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. Предложенная в представленных документах формулировка вопроса, по нашему мнению, не отвечает вышеуказанным критериям, поскольку из ее содержания остается неясным, предлагается поддержать абстрактную возможность принятия этого законопроекта в установленном законодательством порядке или же речь идет о поддержке его принятия на текущем референдуме; из направленных материалов четко и однозначно не следует, что проект закона предлагается принять именно на референдуме, «здесь и сейчас», а не иным образом, в связи с чем представляется, что имеется нечеткость, неконкретность и многовариативность толкования ответа на вопрос, который предлагается вынести на референдум.

Кроме того, частью 1 статьи 4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Аналогичным образом в абзаце первом статьи 1 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» закреплено, что Законодательное Собрание Пермского края является высшим и единственным органом законодательной власти Пермского края. Иных способов принятия законов Пермского края, кроме как посредством внесения в Законодательное Собрание, перечисленные нормы не предусматривают. В правовой системе как Российской Федерации, так и Пермского края отсутствуют какие-либо нормативные правовые акты, регулирующие процедурные вопросы доработки проектов законов, принятых на референдуме. Соответствующие пояснения отсутствуют также и в перечне документов, представленных членами инициативной группы, и в которых не содержатся положения о том, каким образом в законопроект будут вноситься поправки, как будет осуществляться его подготовка ко второму чтению, а также в каком порядке он будет приниматься во втором чтении. В свою очередь, несоблюдение процедуры подготовки законопроекта ко второму чтению повлечет нарушение Закона Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края» и, как следствие, нелегитимность принимаемого закона. Исходя из вышесказанного, полагаем, что потенциальное принятие проекта закона Пермского края на референдуме породит неопределенность и неоднозначность правовых последствий данного решения.

При этом следует отметить, что имеется целый ряд замечаний правового характера к самому тексту предлагаемого законопроекта, включая необходимость устранения противоречия части 1 статьи 3 проекта части 5 статьи 29 Устава Пермского края.

Отмечаем также, что основные положения, содержащиеся в настоящем заключении, совпадают с правовой позицией, изложенной в решении Центрального районного суда г. Хабаровска от 12.01.2016 по делу № 2А-1333/2016, а также в решении Ленинского районного суда г. Перми от 29.08.2017, которое 27.11.2017 было оставлено в силе Судебной коллегией по административным делам Пермского краевого суда. Более того, аргументы о надлежащей урегулированности правоотношений, являющихся предметом представленного для вынесения на референдум законопроекта, нормами, содержащимися в Федеральном законе № 131-ФЗ, а также доводы о неопределенности правовых последствий принимаемого на референдуме решения, были доказаны при рассмотрении дела № 2А-1333/2016 в Ленинском районном суде г. Перми, вследствие чего имеют преюдициальное значение.

Кроме того, дополнительно поясняем следующее. Из поступивших материалов можно сделать вывод, что в качестве одного из аргументов приводится заключение Комитета по федеративному устройству и местному самоуправлению Государственной Думы Российской Федерации от 24.03.2017 № 02-01-1418/17. В соответствии со статьей 19 Постановления ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» толкование федерального законодательства не относится к полномочиям комитета Государственной Думы. Заключение комитета по своей природе и сущности не является источниками права и не обладают общеобязательной юридической силой.

Комитет Государственной Думы является коллегиальным органом и свои решения принимает на заседаниях комитета, проводимых в полномочном составе при наличии установленного кворума. Для того, чтобы квалифицировать представленное письмо как заключение комитета Государственной Думы необходимо наличие соответствующего решения комитета, принятого в установленном порядке. Такого решения комитета не представлено, кроме того, не представлено вообще каких-либо документов, подтверждающих рассмотрение данного вопроса на заседании комитета.

В связи с этим приложенное к пояснениям письмо, подписанное председателем Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (далее - Комитет), является выражением частного мнения только самого председателя комитета. Исходя из этого, считаем, что правовые основания для признания данного письма заключением комитета Государственной Думы отсутствуют.

В связи с вышесказанным, полагаем, что представленный Советом регионального отделения в Пермском крае Политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) для вынесения на референдум Пермского края вопрос и проект закона Пермского края «О порядке избрания глав городских округов, глав муниципальных районов в Пермском крае на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и их месте в системе органов местного самоуправления» не соответствуют требованиям статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ.

Начальник управления



О.П.Ходорова