

## Пояснительная записка

к проекту решения Думы города «О соответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на местный 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»

06 марта 2015 года в Думу города Сургута поступило постановление территориальной избирательной комиссии города Сургута от 05.03.2015 № 1017 «О направлении в Думу города Сургута ходатайства инициативной группы жителей города Сургута по проведению местного референдума», копии ходатайства инициативной группы по проведению местного референдума, протокола собрания жителей города Сургута, граждан Российской Федерации, имеющих право голоса, от 01.02.2015.

В соответствии со статьёй 36 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), статьёй 7 Закона ХМАО-Югры от 11.11.2005 № 104-оз «О местном референдуме» представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ в порядке и сроки, которые установлены уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в представительный орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов.

Согласно статье 12 Федерального закона № 67-ФЗ к вопросу местного референдума предъявляются следующие требования:

1) ч.3.ст.12 - на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения;

2) ч.5 ст.12- вопрос референдума не должен ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод;

3) ч.6 ст.12 - вопрос референдума не должен противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству ХМАО-Югры;

4) ч.7 ст.12 - 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;

5) ч.8 ст.12 - вопрос референдума не должен относиться к установленному законом перечню вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум.

Руководствуясь вышеизложенным, в установленный срок Думой города была осуществлена проверка на соответствие требованиям статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ вопроса, предлагаемого инициативной группой для вынесения на местный референдум, по итогам которой было установлено следующее:

Вопрос «Считаете ли Вы, что Глава города Сургута должен избираться:

- прямым (всенародным) голосованием?

- депутатами городской Думы из своего состава?»:

1) не соответствует ч.3 ст.12 Федерального закона № 67-ФЗ, т.к. не является вопросом местного значения.

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.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции 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

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления в Российской Федерации определяет Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – ФЗ № 131-ФЗ).

В соответствии со статьей 2 ФЗ № 131-ФЗ вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и указанным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

ФЗ N 131-ФЗ закрепляет за каждым типом муниципальных образований собственный перечень вопросов местного значения.

Так, в статье 16 ФЗ № 131-ФЗ приведен перечень вопросов местного значения городского округа. При этом указанный перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

Исходя из статьи 16 ФЗ № 131-ФЗ, в которой содержится перечень вопросов местного значения городского округа, вопрос о порядке избрания главы муниципального образования в числе вопросов местного значения городского округа отсутствует.

2) не соответствует ч.5 ст.12 Федерального закона № 67-ФЗ.

В соответствии со статьей 34 ФЗ № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. В статье 44 ФЗ № 131-ФЗ специально оговаривается, что структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования, который принимается (изменяется, дополняется) представительным органом большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа. Данные положения закрепляются также статьей 35 ФЗ № 131-ФЗ, согласно которой в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений.

Таким образом, вопрос о порядке формирования органов местного самоуправления, в том числе порядке избрания главы, в соответствии с действующим законодательством может решаться только представительным органом при принятии устава и внесении в него изменений и дополнений.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Согласно статье 133 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

При рассмотрении данного вопроса следует учитывать правовую позицию, изложенную в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» (далее – Постановление). В данном Постановлении Суд указал, что референдум не может подменять органы народного представительства, референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности парламентов как законодательных органов (пункт 2 мотивировочной части Постановления).

Таким образом, отсутствует возможность вмешательства иных органов, групп, лиц в установленную процедуру определения порядка избрания главы муниципального образования.

Вопрос, предлагаемый для вынесения на местный референдум, нарушает исключительное право представительного органа определять порядок избрания главы.

3) не соответствует ч.6 ст.12 Федерального закона № 67-ФЗ.

В соответствии со статьей 36 ФЗ № 131-ФЗ глава муниципального образования избирается в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования согласно представленному закрытому перечню моделей избрания главы. В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Согласно Закону ХМАО - Югры от 26.09.2014 N 78-оз "Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре" (в редакции от 20.02.2015) глава муниципального образования городского округа избирается: 1) представительным органом муниципального образования автономного округа из своего состава и возглавляет местную администрацию; 2) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

В настоящее время в связи с вступлением в силу Закона ХМАО - Югры от 20.02.2015 N 13-оз с 07 марта 2015 года, Устав муниципального образования подлежит приведению в соответствие до 07 июня 2015 года путем внесения

изменений в части определения порядка избрания главы из двух вышеуказанных моделей.

На основании вышеизложенного вопрос, предлагаемый для вынесения на местный референдум, противоречит требованиям ФЗ № 131-ФЗ, Закону ХМАО - Югры от 26.09.2014 N 78-оз "Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре" (в редакции от 20.02.2015).

4) не соответствует ч.7 ст.12 Федерального закона № 67-ФЗ.

Вопрос, предлагаемый для вынесения на местный референдум, состоит из двух предложений, содержит в себе два самостоятельных вопроса, порождающих множественность толкования: «Считаете ли Вы, что Глава города Сургута должен избираться прямым (всенародным) голосованием?» и «Считаете ли Вы, что Глава города Сургута должен избираться депутатами городской Думы из своего состава?».

При однозначном ответе на вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум, «Да» или «Нет» возникает противоречие, к какому из вопросов отнести положительный ответ, к какому - отрицательный.

Вопрос, предлагаемый для вынесения на местный референдум, не исключает неопределенность правовых последствий в случае принятия на референдуме решения, так как в соответствии с Законом ХМАО - Югры от 26.09.2014 N 78-оз "Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре" (в редакции от 20.02.2015) модель «избрания главы города прямым (всенародным) голосованием» не предусмотрена.

5) не соответствует ч. 8 ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ.

Частью 8 статьи 12 Федерального закона N 67-ФЗ установлен перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум. Согласно пункту в) перечня – это вопрос об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности.

В связи с тем, что вопрос, предлагаемый для вынесения на местный референдум, относится к вопросу об избрании главы, а в соответствии с частью 1 статьи 36 ФЗ № 131-ФЗ глава муниципального образования (независимо от способа избрания) является высшим должностным лицом муниципального образования, следовательно, относится к вопросу об избрании должностного лица, то данный вопрос не может быть вынесен на местный референдум.

На основании вышеизложенного, во исполнение части 6 статьи 7 Закона Ханты-Мансийского АО - Югры от 11.11.2005 N 104-оз "О местном референдуме" подготовлен данный проект решения.

Депутат Думы города  
12.03.2015

Н.А. Красноярова