



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

03.03.25 № 860-1/25-22-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
государственному устройству,
международным,
межпарламентским и
общественным связям

С.Г. Еремееву

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в областной закон от 09.06.2007 № 93-оз
«О местном референдуме в Ленинградской области»

Внесен Депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
И.К. Апостолевским, А.Р. Гусевым, Д.С. Звонковым, Н.А. Кузьминым,
В.С. Лопухиным, Е.В. Тироном

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон от 09.06.2007 № 93-оз «О местном референдуме в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что законопроект внесен с формальным соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Согласно законопроекту областной закон от 9 июня 2007 года № 93-оз «О местном референдуме в Ленинградской области» (далее – областной закон № 93-оз) предлагается дополнить новой статьей, устанавливающей особенности назначения местного референдума, затрагивающего права жителей **нескольких муниципальных образований** (в том числе по вопросам изменения границ муниципальных образований, объединения двух или более муниципальных образований, преобразования городского поселения в городской округ, преобразования городского округа в городское поселение, **размещения** на территории одного из муниципальных образований **объекта высокого класса экологической опасности** и в иных случаях, установленных законодательством), далее – местный референдум, референдум.

Из пояснительной записки к законопроекту следует, что внедрение дополнительного избирательного механизма при проведении местного референдума необходимо в целях **выявления общественного мнения** относительно таких вопросов, как например, размещение предприятия высокого

класса опасности в непосредственной близости от населенных пунктов **смежных муниципальных образований**.

По мнению инициаторов, предлагаемая к принятию новелла законодательства о местном референдуме в Ленинградской области способствует развитию механизмов учета мнения всех граждан, проживающих в непосредственной близости от планируемого к размещению объекта высокого класса опасности вне зависимости от его юридического местонахождения в границах отдельного муниципального образования.

Законопроектом, в частности, устанавливается, что в каждом муниципальном образовании, границы, статус или права жителей которого затрагиваются референдумом, проводится отдельный референдум (при этом, все референдумы назначаются в один день), а избирательной комиссией, организующей местный референдум, является избирательная комиссия соответствующего муниципального образования; предусматривается, что решение о назначении местного референдума принимает избирательная комиссия муниципального района либо Избирательная комиссия Ленинградской области в зависимости от предлагаемого для голосования вопроса при условии поступления от избирательных комиссий всех муниципальных образований, границы или статус которых затрагиваются референдумом, соответствующих документов в течение года с момента поступления первых таких документов.

К законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. К части 1 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз.

Согласно положениям статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) местный референдум является формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Федеральным законодательством не предусмотрено решение на местном референдуме вопросов местного значения, относящихся к территории одного муниципального образования, населением другого муниципального образования.

Частью 3 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) закреплено, что на местный референдум могут быть вынесены **только вопросы местного значения** соответствующего муниципального образования.

Перечни вопросов местного значения определены в статьях 14, 15, 16, 16² Федерального закона № 131-ФЗ. На их основе федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Кроме этого, Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что на местном референдуме может определяться структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования

существующего муниципального образования (часть 5 статьи 34). Также на местном референдуме или на сходе граждан решаются вопросы введения и использования средств самообложения граждан (разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения) (статья 56).

Вынесение на местный референдум каких-либо **иных** вопросов федеральным законодательством не предусмотрено.

В соответствии с частью 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения **не может быть изменен** иначе как путем внесения изменений и дополнений в указанный федеральный закон, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Таким образом, законопроектное предложение о рассмотрении на местном референдуме в Ленинградской области вопросов изменения границ муниципальных образований, объединения двух или более муниципальных образований, преобразования городского поселения в городской округ, преобразования городского округа в городское поселение, размещения на территории одного из муниципальных образований объекта высокого класса экологической опасности противоречит федеральному законодательству.

Кроме того, расширение вопреки нормам федерального закона законом субъекта Российской Федерации перечня вопросов местного значения является нарушением компетенции органов государственной власти при принятии нормативных правовых актов, что в соответствии с пунктом «д» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», является **коррупциогенным фактором**.

Что касается вопросов изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, по таким вопросам статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено **голосование**, которое федеральным законом отнесено к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и представляет собой особый вид голосования. В соответствии с частями 4 и 5 указанной статьи такое голосование проводится в порядке, установленном Федеральным законом № 67-ФЗ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации **для проведения** местного референдума (не являясь при этом местным референдумом), с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Порядок реализации гражданами инициативы проведения местного референдума урегулирован статьями 14, 15, 36 - 38 Федерального закона № 67-ФЗ, а также в областном законе № 93-оз.

Также необходимо отметить, что перечисленные в проектируемой части 1 статьи 8¹ областного закона № 93-оз случаи преобразований **не соответствуют** части 4 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования

муниципального образования проводится в соответствии с частями 2 и 3 статьи 12 и частью 5 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, то есть, в случаях:

изменения границ муниципальных районов, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов (часть 2 статьи 12);

изменения границ поселений, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений (часть 3 статьи 12);

при разделении поселения, влекущем образование двух и более поселений (часть 5 статьи 13).

При этом вопрос размещения на территории одного из муниципальных образований объекта высокого класса экологической опасности **не относится** ни к вопросам местного значения, ни к вопросам, по которым предусмотрено голосование в соответствии со статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ **в порядке**, предусмотренном для местного референдума.

Согласно положениям части 1 статьи 12, части 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ изменение границ муниципального образования, преобразование муниципальных образований осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе **населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти**. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования, о преобразовании муниципального образования реализуется **в порядке**, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования, о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Законопроект, закрепляя в качестве инициаторов изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования только жителей и представительные органы муниципальных образований, существенно сужает круг субъектов выдвижения инициативы, установленный в федеральном законодательстве.

В связи с изложенным, предложение части 1 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз противоречит нормам статей 12, 13, 18, 22, 24 Федерального закона № 131-ФЗ, нормам статьи 12 Федерального закона № 67-ФЗ.

В дополнение сообщаем, что для решения ряда вопросов местного значения, касающихся окружающей среды, федеральным законодательством предусмотрено выявление мнения граждан.

К вопросам местного значения городских и сельских поселений относится осуществление **выявления объектов накопленного вреда** окружающей среде и организация ликвидации такого вреда применительно к территориям,

расположенным в границах земельных участков, находящихся в собственности поселения (пункт 41 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ). При подготовке заключения государственной экологической экспертизы проектов ликвидации накопленного вреда окружающей среде учитывается общественное мнение (часть 2 статьи 19 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ), пункт 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2023 года № 2323 «Об утверждении Правил организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде»).

Федеральным законом № 131-ФЗ (пункт 9 части 1 статьи 15, пункт 11 части 1 статьи 16) к числу вопросов местного значения муниципального района, муниципального, городского округа отнесен вопрос организации мероприятий по охране окружающей среды (для района – межпоселенческого характера), в том числе **организация и проведение** в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды **общественных обсуждений** планируемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального района, муниципального, городского округа.

Что касается необходимости законодательного закрепления механизма выявления мнения жителей муниципальных образований по определенному вопросу – строительства производств на территории смежных муниципальных образований (данный вопрос составляет **основу концепции законопроекта**) – сообщаем следующее.

Правовую основу учета мнения общественности при строительстве экологически опасных объектов составляют: Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон № 174-ФЗ.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 13 Федерального закона № 7-ФЗ при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

В статье 9 Федерального закона № 174-ФЗ устанавливается, что к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы на соответствующей территории относятся (в числе прочего) принятие и реализация в пределах своих полномочий решений по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, информации об объектах экологической экспертизы; организация общественных обсуждений, проведение опросов, **референдумов** среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе; организация по требованию населения общественных экологических экспертиз.

Обращаем внимание, что **1 марта 2025 года** вступают в силу изменения, внесенные в Федеральный закон № 7-ФЗ Федеральным законом от 25 декабря 2023 года № 673-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», отдельные законодательные акты Российской

Федерации и признании утратившим силу пункта 4 части 4 статьи 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Согласно новой редакции статьи 32 Федерального закона № 7-ФЗ порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации. Общественные обсуждения проводятся в соответствии с порядком проведения оценки воздействия на окружающую среду органами местного самоуправления муниципального района, муниципального округа, городского округа в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального района, муниципального округа, городского округа или **органами государственной власти субъектов Российской Федерации** в случаях, если планируемая деятельность будет осуществляться в пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации, а также если **осуществление хозяйственной и иной деятельности планируется на территориях двух и более** муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов.

Таким образом, механизм учета мнения жителей в отношении строительства в непосредственной близости от населенных пунктов смежных муниципальных образований потенциально опасных производств предусмотрен федеральным законодательством.

2. К частям 2-6 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз.

1) в части 2 предлагается определить избирательную комиссию муниципального образования в качестве организующей референдум в муниципальном образовании, границы, статус или права жителей которого затрагиваются референдумом.

Однако Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым внесен ряд изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ, из системы избирательных комиссий избирательные комиссии муниципальных образований **исключены**.

Согласно пункту 9¹ статьи 26 Федерального закона № 67-ФЗ подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума организует территориальная избирательная комиссия.

В соответствии с частью 6 статьи 2 областного закона от 15 мая 2013 года № 26-оз «О системе избирательных комиссий и избирательных участках в Ленинградской области» в качестве комиссии, организующей подготовку и проведение голосования по изменению границ и преобразованию муниципальных образований, выступает **территориальная избирательная комиссия**, которая исполняет полномочия по подготовке и проведению местного референдума (часть 2 статьи 8 областного закона № 93-оз).

В связи с изложенным часть 2 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз противоречит федеральному и областному законодательству.

2) в части 3 предлагается наделить Избирательную комиссию Ленинградской области полномочиями **по принятию решения** о назначении

референдума по изменению границ или объединению муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий города федерального значения, преобразованию городского округа в городское поселение с включением его в состав муниципального района.

В части 4 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз полномочием **по принятию решения** о назначении референдума по изменению границ или объединению поселений, преобразованию городского поселения в городской округ наделяется избирательная комиссия соответствующего муниципального района.

Между тем в соответствии с частью 3 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ и частью 1 статьи 7 областного закона № 93-оз решение о назначении местного референдума **принимается представительным органом** муниципального образования. Исключение составляют случаи, когда представительный орган не образован.

В этой связи положения частей 3 и 4 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз противоречат федеральному законодательству.

3) имеется внутренняя несогласованность проектируемых норм частей 3 и 4 и части 1 статьи 8¹ законопроекта – содержание вопросов для референдума в указанных структурных единицах не совпадают. Также необходимо отметить, что на территории Ленинградской области отсутствуют внутригородские территории города федерального значения.

4) в части 5 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз предлагается определить порядок принятия избирательной комиссией, организующей референдум, решения о передаче документов в избирательную комиссию, уполномоченную назначить референдум в соответствии с частью 3 или 4 проектируемой статьи, а также срок передачи решения и документов (не позднее чем три дня со дня принятия решения), при этом представляемые документы должны соответствовать требованиям «настоящего Кодекса».

Однако состав документов, на основании которых назначается местный референдум, требования к документам, сроки их рассмотрения территориальной комиссией местного референдума, представительным органом муниципального образования (в своей части) **определены** в статье 36 Федерального закона № 67-ФЗ и статье 8 областного закона № 93-оз (регламентирующей порядок реализации инициативы проведения местного референдума).

Вводимое частью 5 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз новое нормативное регулирование относительно требований к документам, на основании которых назначается местный референдум, во взаимосвязи с замечаниями, указанными в подпункте 2 пункта 2 настоящего заключения, противоречит федеральному и областному законодательству.

5) в части 6 проектируемой статьи 8¹ областного закона № 93-оз предлагается закрепить, что избирательная комиссия (указанная в части 3 или 4 проектируемой статьи) назначает референдум в каждом муниципальном образовании, границы и статус которых затрагиваются референдумом, в случае поступления документов из всех избирательных комиссий указанных муниципальных образований. При этом предусматривается условие для назначения таких референдумов – если между поступлениями первых и

последних по времени документов прошло не более года. Референдумы назначаются на один и тот же день.

Проектируемое нормативное регулирование во взаимосвязи с замечаниями, указанными в подпунктах 2 и 4 пункта 2 настоящего заключения, не согласуется с федеральным и областным законодательством. Кроме того, в предлагаемой норме не учтены положения областного закона № 93-оз, предусматривающие, что по решению Избирательной комиссии Ленинградской области голосование на местном референдуме может проводиться в течение нескольких дней подряд, (но не более трех дней) – часть 1 статьи 34¹ областного закона № 93-оз. Также не учтены способы голосования при проведении местного референдума – с применением комплекса для электронного голосования, дистанционное электронное голосование (статьи 35, 35¹ областного закона № 93-оз).

С учетом изложенного, законопроект нуждается в существенной доработке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин