

Дело № 3а-87/2023
УИД 54OS0000-01-2023-000129-51

КОПИЯ

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

25 августа 2023 года

г. Новосибирск

Новосибирский областной суд в составе:

председательствующего судьи

Шумовой Н.А.

при секретаре

Павленко К.А.

с участием прокурора

Апкиной В.О.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по коллективному административному исковому заявлению Картавина Антона Викторовича, Каверзиной Светланы Викторовны и группы лиц, присоединившихся к заявлению

установил:

Картавин А.В., Каверзина С.В. обратились в суд с коллективным административным исковым заявлением, к которому присоединились указанные выше лица, к Законодательному Собранию Новосибирской области о признании незаконным постановления от 06 июля 2023 г. №129 «О соответствии вопроса,

предлагаемого для вынесения на областной референдум Новосибирской области, требованиям статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 4 Закона Новосибирской области «Об областном референдуме Новосибирской области».

В обоснование требований истцы указали, что 19 мая 2023 г., в соответствии с положениями ст.14 Федерального закона от 12.06.2022 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст.9 Закона Новосибирской области от 25.05.2004 №180-ОЗ «Об областном референдуме Новосибирской области», состоялось собрание инициативной группы по проведению областного референдума на территории Новосибирской области, состоящей из 20 граждан России, зарегистрированных на территории Новосибирской области.

На собрании было принято решение о выдвижении инициативы проведения областного референдума на территории Новосибирской области и формировании инициативной группы по проведению областного референдума на территории Новосибирской области с целью выяснения мнения избирателей о поддержке избрания глав муниципальных образований Новосибирской области, наделенных статусом муниципального района, муниципального округа или городского округа, только на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

На собрании была принята следующая формулировка вопроса, выносимого на областной референдум на территории Новосибирской области: «Поддерживаете ли вы необходимость принятия проекта нормативного правового акта «О внесении изменений в статью 2 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области», согласно которому часть 1 статьи 2 Закона Новосибирской области от 24.11.2014 №484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» будет изложена в следующей редакции: «Глава муниципального образования Новосибирской области, наделенного статусом муниципального района, муниципального округа или городского округа, избирается только на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию?»».

22.05.2023 г. ходатайство инициативной группы о ее регистрации было передано в Избирательную комиссию Новосибирской области.

05.06.2023 г. Избирательной комиссией Новосибирской области было принято постановление №160/1177-6 «О рассмотрении ходатайства о регистрации инициативной группы по проведению областного референдума Новосибирской области», согласно которому ходатайство о регистрации и приложенные к нему документы, в соответствии с ч.2 ст.10 Закона НСО «Об областном референдуме Новосибирской области», были направлены в Законодательное Собрание Новосибирской области для проверки соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум, требованиям ст.12 Федерального закона №67-ФЗ и ст.4 Закона НСО №180-ОЗ.

Данный вопрос был предварительно рассмотрен на заседании комитета Законодательного Собрания НСО по государственной политике, законодательству и местному самоуправлению 28.06.2023 г. К заседанию комитета Департаментом по правовым вопросам Заксобрания была подготовлена справка от 21.06.2023 г. По

итогах рассмотрения вопроса принято решение рекомендовать Заксобранию признать предлагаемый для вынесения на областной референдум Новосибирской области вопрос не соответствующим требованиям ст.12 Федерального закона №67-ФЗ и ст.4 Закона НСО №180-ОЗ.

Рассмотрение вопроса было вынесено на 35 сессию Заксобрания НСО седьмого созыва, состоявшуюся 06.07.2023 г. По итогам голосования на сессии, с учетом рекомендации комитета, было принято оспариваемое постановление от 06.07.2023 №129, которым предлагаемый для вынесения на областной референдум вопрос признан не соответствующим требованиям п.2 ст.12 Федерального закона №67-ФЗ и п.1 ст.4 Закона НСО №180-ОЗ.

Данное постановление направлено в Избирательную комиссию НСО, и на его основании Избирательной комиссией вынесено постановление от 11.07.2023 №167/1239-6, которым в регистрации инициативной группы по проведению областного референдума было отказано.

Полагают, что выводы, изложенные в оспариваемом постановлении, не соответствуют нормам действующего законодательства.

Ссылаясь на положения п. «н» ч.1 ст.72 Конституции РФ, п.69 ч.1 ст.44 Федерального закона №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», п.1 ч.2 ст.36 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», указывают о том, что определение порядка избрания глав муниципальных образований субъектов РФ из определенных федеральным законодателем альтернатив находится в компетенции соответствующего субъекта РФ.

Федеральным законом №131-ФЗ урегулирован только вопрос о том, какие три варианта избрания главы муниципального образования возможны и в каких нормативных актах должен быть зафиксирован конкретный вариант из трех возможных.

Определение конкретного порядка избрания главы муниципального образования: на муниципальных выборах; представительным органом муниципального образования из своего состава; либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, регулируется не федеральным законом, а законом субъекта РФ и уставом соответствующего МО.

Предложенный инициативной группой по проведению референдума вопрос затрагивает только сферу регулирования областного закона и не затрагивает сферу регулирования федерального закона. В предложенном вопросе идет речь о внесении изменений в областной закон, что не входит в компетенцию федерального законодателя и не регулируется конституцией и федеральным законом. Также вопрос не предполагает автоматического внесения изменений в закон НСО №484-ОЗ в случае принятия на референдуме положительного решения. Оно будет являться основанием для рассмотрения предложенного законопроекта Законодательным Собранием Новосибирской области, уполномоченным на внесение изменений в законодательство Новосибирской области.

Административный истец Картавин А.В., выступающий также в качестве лица, которому поручено ведение административного дела в интересах группы лиц, и его представитель Нечаева О.Ю. в судебном заседании поддержали исковые требования.

Представитель административного ответчика - Законодательного Собрания Новосибирской области Варда Т.А. и представитель заинтересованного лица –

Избирательной комиссии Новосибирской области Хижина О.С. в судебном заседании возражали против удовлетворения исковых требований по доводам, изложенным в письменных возражениях на иск (л.д.121,134 том 1).

Суд, выслушав лиц, участвующих в деле, изучив материалы дела, заслушав заключение прокурора, полагавшей необходимым в удовлетворении исковых требований отказать, приходит к следующему.

Основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований определяются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее также Федеральный закон № 67-ФЗ).

Пунктом 53 статьи 2 названного закона определено, что референдум есть форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, в силу пункта 5б указанной статьи референдум субъекта Российской Федерации - референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Федерального закона № 67-ФЗ инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме.

Статьей 36 указанного Федерального закона предусмотрен порядок реализации инициативы проведения референдума субъекта РФ.

Согласно п.1 указанной статьи каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в соответствующем референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме, для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации.

Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию соответствующего уровня, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы (п.2).

В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должен содержаться, в том числе вопрос, предлагаемый инициативной группой для вынесения на референдум (п.3).

Комиссия, указанная в пункте 2 настоящей статьи, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение: в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям настоящего Федерального закона, конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования - о направлении их в законодательный орган субъекта Российской Федерации либо в представительный

орган муниципального образования, уполномоченные в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования принимать решение о назначении референдума; в противном случае - об отказе в регистрации инициативной группы (п.5).

Законодательный орган субъекта Российской Федерации либо представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум, требованиям статьи 12 настоящего Федерального закона в порядке и сроки, которые установлены законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов (п.6).

Если законодательный орган субъекта Российской Федерации либо представительный орган муниципального образования признает, что выносимый на референдум вопрос не отвечает требованиям статьи 12 настоящего Федерального закона, комиссия, указанная в пункте 2 настоящей статьи, отказывает инициативной группе по проведению референдума в регистрации (п.11).

В Новосибирской области действует Закон Новосибирской области от 25.05.2004 № 180-ОЗ «Об областном референдуме Новосибирской области» (далее – Закон Новосибирской области №180-ОЗ), которыми предусмотрен аналогичный порядок реализации инициативы проведения референдума и порядок рассмотрения ходатайства инициативной группы.

Согласно ст.10 Закон Новосибирской области №180-О Законодательное Собрание Новосибирской области в течение 20 дней со дня поступления решения областной комиссии референдума Новосибирской области с ходатайством инициативной группы по проведению референдума и приложенными к нему документами обязано проверить соответствие вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) для вынесения на референдум, требованиям статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 4 настоящего Закона (п.3).

В случае признания Законодательным Собранием Новосибирской области вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) для вынесения на референдум, не отвечающим (не отвечающими) требованиям статьи 12 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 4 настоящего Закона, областная комиссия референдума Новосибирской области в пятнадцатидневный срок со дня принятия Законодательным Собранием Новосибирской области соответствующего решения отказывает инициативной группе по проведению референдума в регистрации, о чем выдает последней соответствующее решение с указанием оснований отказа (п.8).

Судом установлено, что 22.05.2023 г. в Избирательную комиссию Новосибирской области поступило ходатайство о регистрации инициативной группы по проведению областного референдума на территории Новосибирской области с постановкой следующего вопроса, предлагаемого инициативной группой для вынесения на областной референдум: «Поддерживаете ли вы необходимость принятия проекта нормативного правового акта «О внесении изменений в статью 2 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного

самоуправления в Новосибирской области», согласно которому часть 1 статьи 2 Закона Новосибирской области от 24.11.2014 №484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» будет изложена в следующей редакции: «Глава муниципального образования Новосибирской области, наделенного статусом муниципального района, муниципального округа или городского округа, избирается только на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию?» (л.д.12 том 1).

Избирательная комиссия Новосибирской области, рассмотрев, в соответствии с требованиями ст.10 Закона Новосибирской области №180-ОЗ, ходатайство и приложенные к нему документы и установив их соответствие требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Устава Новосибирской области и Закона Новосибирской области от 25.05.2004 №180-ОЗ, направила их в Законодательное Собрание Новосибирской области, о чем вынесено постановление от 05.06.2023 №160/1177-6 (л.д.142 том 1).

Законодательным Собранием Новосибирской области, в соответствии с изложенными положениями ст.10 Закона Новосибирской области №180-ОЗ, на 35-й сессии седьмого созыва было принято оспариваемое в настоящем деле постановление от 06.07.2023 №129 «О соответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на областной референдум Новосибирской области, требованиям статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 4 Закона Новосибирской области «Об областном референдуме Новосибирской области», согласно которому предлагаемый для вынесения на областной референдум Новосибирской области вопрос: «Поддерживаете ли вы необходимость принятия проекта нормативного правового акта «О внесении изменений в статью 2 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области», согласно которому часть 1 статьи 2 Закона Новосибирской области от 24.11.2014 №484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» будет изложена в следующей редакции: «Глава муниципального образования Новосибирской области, наделенного статусом муниципального района, муниципального округа или городского округа, избирается только на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию?» признан не соответствующим требованиям пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 12.06.2022 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 1 статьи 4 Закона Новосибирской области от 25.05.2004 №180-ОЗ «Об областном референдуме Новосибирской области» (л.д.126 том 1).

Предложенный инициативной группой вопрос был предварительно рассмотрен комитетом по государственной политике, законодательству и местному самоуправлению, которым принято решение от 28.06.2023 г. рекомендовать Заксобранию Новосибирской области признать вопрос не соответствующим требованиям ст.12 Федерального закона от 12.06.2022 №67-ФЗ и ст.4 Закона Новосибирской области от 25.05.2004 №180-ОЗ (л.д.130 том 1). Департаментом по правовым вопросам составлена справка о соответствии вопроса, предлагаемого для

вынесения на областной референдум, с изложением правовой позиции (л.д.128 том 1).

Таким образом, оспариваемое постановление принято уполномоченным органом, в установленном порядке.

Согласно скриншоту на л.д.131 том 1, 06.07.2023 г. постановление опубликовано на официальном сайте Законодательного Собрания НСО в информационно-телекоммуникационной сети Интернет – <http://znsno.ru/zakonotvorchestvo>, что соответствует требованиям ст.55 Регламента Законодательного Собрания.

В соответствии с п.11 ст.36 Федерального закона №67-ФЗ, п.8 ст.10 Закона Новосибирской области №180-ОЗ, в связи с признанием Законодательным Собранием Новосибирской области вопроса, предложенного для вынесения на областной референдум, не отвечающим вышеуказанным требованиям законов, Избирательной комиссией Новосибирской области было вынесено постановление от 11.07.2023 №167/1239-6 «Об отказе в регистрации инициативной группы по проведению областного референдума Новосибирской области» (л.д.145 том 1).

Указанное постановление от 11.07.2023 г. было оспорено, решением суда от 11.08.2023 г. по делу №3а-79/2023 в удовлетворении административного иска было отказано, решение обжаловано, не вступило в законную силу.

Суд, оценивая оспариваемое постановление Законодательного Собрания Новосибирской области от 06.07.2023 № 129, приходит к следующему.

Согласно ст.12 Федерального закона №67-ФЗ на референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом (п.2).

Согласно ст.4 Закона Новосибирской области №180-О на референдум могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении Новосибирской области как субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом (п.1).

Согласно п.6 ст.12 Федерального закона №67-ФЗ вопросы референдума субъекта Российской Федерации не должны противоречить законодательству Российской Федерации (п.6).

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 (п.7).

Аналогичные положения содержатся в п.3 ст.4 Закона Новосибирской области №180-ОЗ.

Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон №131-ФЗ) предусмотрены способы избрания главы муниципального образования.

Согласно ч. 2 ст. 36 указанного Федерального закона определение способа избрания главы муниципального образования относится к компетенции законодателя субъекта Российской Федерации.

Согласно п. 1 ч.2 ст.36 Закона глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом

муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В Новосибирской области порядок избрания глав муниципальных образований регламентирован Законом Новосибирской области от 24.11.2014 №484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» (далее – Закон Новосибирской области №484-ОЗ).

Согласно ч.1 ст.2 указанного Закона глава муниципального образования Новосибирской области, наделенного статусом муниципального района, муниципального округа или городского округа, избирается соответствующим представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, сроком на пять лет и возглавляет местную администрацию.

Инициативной группой по проведению областного референдума предложен вопрос, связанный с изменением существующего порядка избрания главы муниципального образования, который урегулирован Федеральным законом №131-ФЗ и Законом Новосибирской области №484-ОЗ, принятым в целях реализации данного Федерального закона.

В связи с изложенным исключается возможность вынесения предложенного вопроса на референдум субъекта Российской Федерации ввиду его несоответствия требованиям пункта 2 статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Аналогичная правовая позиция изложена в апелляционном определении Верховного суда РФ от 22.05.2019 №47-АПА 19-2, кассационном определении Верховного Суда РФ от 02.02.2022 №45-ИКАД21-2-А2, которой должны придерживаться нижестоящие суды.

Доводы представителя административного истца о том, что способы избрания главы муниципального образования предусмотрены федеральным законом, а выбор способа избрания оставлен на усмотрение субъекта РФ, не свидетельствуют о соответствии предложенного вопроса требованиям закона. Закон Новосибирской области №484-ОЗ, в статью 2 которого предложено внести изменения, отражает выбор Новосибирской области, как субъекта РФ, одного из прямо предусмотренных на уровне федерального закона варианта порядка избрания главы муниципального образования, т.е. принят на основании указанного федерального закона, в установленном порядке.

Доводы о том, что в противном случае будут ущемлены избирательные права проживающих на территории Новосибирской области граждан, исключена возможность прямых муниципальных выборов, несостоятельны.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум как голосование граждан Российской Федерации по вопросам государственного значения и свободные выборы как способ формирования органов народного представительства и других выборных органов публичной власти, будучи равноценными и дополняющими друг друга формами непосредственной демократии, в то же время имеют свои особенности, что обязывает при

определении в контексте положений Конституции Российской Федерации возможностей их использования исходить из того, что референдум не может подменять органы народного представительства (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года N 10-П, от 21 марта 2007 года N 3-П и от 6 декабря 2018 года N 44-П).

Не имеют правового значения для настоящего дела доводы административного истца о том, что решение было принято не единогласно, а имелись депутаты, которые не поддержали принятое решение, поскольку порядок принятия постановления не оспаривается, соблюден.

Согласно ст.54 Регламента Законодательного Собрания Новосибирской области, утв. постановлением от 27.04.2016 №84, постановления Законодательного Собрания, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством, считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от установленного числа депутатов.

Таким образом, предложенный инициативной группой на областной референдум вопрос не отвечает критериям допустимости его вынесения на референдум субъекта Российской Федерации, установленным статьей 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьей 4 Закона Новосибирской области «Об областном референдуме Новосибирской области», в связи с чем оспариваемое постановление Законодательного Собрания Новосибирской области является законным и оснований для удовлетворения иска не имеется.

Руководствуясь статьями 175-180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд
решил:

в удовлетворении коллективного административного искового заявления Картавина Антона Викторовича, Кавезиной Светланы Викторовны и группы лиц, присоединившихся к заявлению

к Законодательному Собранию Новосибирской области о признании незаконным постановления от 06.07.2023 № 129 «О соответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на областной референдум Новосибирской области, требованиям статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 4 Закона Новосибирской области «Об областном референдуме Новосибирской области» отказать.

Решение может быть обжаловано в месячный срок со дня принятия решения суда в окончательной форме, в Судебную коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции, путем подачи апелляционной жалобы через Новосибирский областной суд.

Судья

Н.А. Шумова

Решение в окончательной форме изготовлено 07 сентября 2023 г.



Новосибирский
областной суд
проинформировано и скреплено печатно
листов _____
подпись: _____ / Шумова И.А.

