

От Муниципального совета муниципального образования муниципальный округ Автово
(далее – Муниципальный совет)
Адрес места нахождения: 198152, Санкт-Петербург,
улица Краснопутиловская, дом 27
Номер контактного телефона/факса: (812) 785-00-47

Представитель Муниципального совета по доверенности,
выданной Главой МО МО Автово Г. Б. Трускановым
4 мая 2011 года: Рулев Игорь Владимирович,
имеющий высшее юридическое образование
Номер контактного телефона: 8-921-978-31-61
Адрес места жительства: 196233, Санкт-Петербург,
Витебский проспект, дом 61, корпус 4, квартира 108

Наименования и адреса субъектов, издавших закон,
который подлежит проверке:
Законодательное Собрание Санкт-Петербурга
Адрес: 190000, Исаакиевская пл., 6, Мариинский дворец;
Губернатор Санкт-Петербурга
Адрес: 193060, Санкт-Петербург, Смольный

ЗАПРОС

о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений пункта 4 статьи 9 Закона Санкт-Петербурга от 16 января 2008 года № 3-6 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях»

16 января 2008 года принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга и 7 февраля 2008 года подписан Губернатором Санкт-Петербурга Закон Санкт-Петербурга № 3-6 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях» (далее также – Закон № 3-6).

Закон № 3-6 был официально опубликован в следующих изданиях:

- «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (выпуск № 5 от 18.02.2008);
- «Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга» (выпуск № 6 от 18.02.2008).

Закон № 3-6 вводится в действие ежегодно законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год (статья 10 Закона № 3-6):

- 1) с 6 декабря 2008 года – Законом Санкт-Петербурга от 19 ноября 2008 года № 730-129 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (пункт 3 статьи 15, пункт 1 статьи 32 данного Закона);
- 2) с 1 января 2010 года – Законом Санкт-Петербурга от 25 ноября 2009 года № 605-104 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (пункт 3 статьи 15, пункт 2 статьи 31 данного Закона);
- 3) с 1 января 2011 года – Законом Санкт-Петербурга от 17 ноября 2010 года № 651-144 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (пункт 3 статьи 14, пункт 2 статьи 31 данного Закона).

Законом № 3-6 органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга наделены отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 17 - 47 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», и по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 17 - 47 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (далее – отдельное государственное полномочие) (преамбула, статья 1, пункт 1 статьи 2 Закона № 3-6).

Статьей 9 Закона № 3-6 определены условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельного государственного полномочия.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона № 3-6 осуществление органами местного самоуправления отдельного государственного полномочия может быть прекращено на основании закона Санкт-Петербурга о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельного государственного полномочия в случаях, перечисленных в подпунктах 1-4 указанного пункта. При этом согласно пункту 4 статьи 9 Закона № 3-6 в случаях когда орган местного самоуправления не сформирован в установленном порядке либо не исполняет или ненадлежаще исполняет отдельное государственное полномочие, Правительство Санкт-Петербурга вправе до принятия закона Санкт-Петербурга о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельного государственного полномочия и внесении изменений в настоящий Закон Санкт-Петербурга в целях защиты прав и законных интересов граждан поручить временное осуществление отдельного государственного полномочия соответствующему исполнительному органу государственной власти Санкт-Петербурга.

По мнению Муниципального совета положения пункта 4 статьи 9 Закона № 3-6 не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга, его положениям преамбулы, пункта 1 статьи 4, статьи 60, пункта 1 статьи 62, статьи 64, статьи 66, в связи с чем не подлежат действию, ввиду следующего.

Согласно положениям статьи 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии с положениями части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Таким образом, граждане Российской Федерации обладают конституционным правом на участие в управлении делами государства, в том числе на уровне местного самоуправления, путём прямого волеизъявления граждан и в пределах полномочий выборных и других органов местного самоуправления. При этом согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства, в том числе через органы местного самоуправления, самостоятельный статус местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий гарантируются Уставом Санкт-Петербурга (преамбула, пункт 1 статьи 4, статья 60, пункт 1 статьи 62, статья 64, статья 66).

По смыслу положений статей 63 и 64 Устава Санкт-Петербурга во взаимосвязи с положениями статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге могут обладать как полномочиями по решению вопросов местного значения, так и отдельными государственными полномочиями, которые составляют единый комплекс полномочий органов местного самоуправления и носят публично-властный характер.

Таким образом, не входя в систему органов государственной власти Санкт-Петербурга, органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге обладают публично-властными полномочиями, самостоятельно реализуемыми ими применительно к возложенным на местное самоуправление задачам не только по вопросам местного значения, но и по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий Санкт-Петербурга.

Наделение органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга осуществляется в порядке взаимодействия между органами государственной власти Санкт-Петербурга и органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге (статья 64 Устава Санкт-Петербурга). При осуществлении данного взаимодействия не должна нарушаться обособленность органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге от системы органов государственной власти Санкт-Петербурга, гарантированная им в пределах, установленных действующим законодательством.

Статьёй 75 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131) установлен институт временного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления. При этом взаимосвязанными положениями пункта 3 части 1 и части 5 статьи 75 Федерального закона № 131 установлен единственный случай, когда решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных государственных полномочий может приниматься высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации: если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счёт предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Таким образом, вышеуказанные положения статьи 75 Федерального закона № 131 определяют пределы возможного вмешательства высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Однако положениями пункта 4 статьи 9 Закона № 3-6 значительно расширены пределы возможного вмешательства органов государственной власти Санкт-Петербурга в деятельность органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге по сравнению с положениями статьи 75 Федерального закона № 131.

В соответствии с положениями пункта «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральные законы в области защиты прав граждан обладают верховенством и имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, обладая приоритетом перед законами субъектов Российской Федерации (статья 76 Конституции Российской Федерации). Субъекты Российской Федерации не вправе принимать законодательные решения, направленные на снижение федеральных гарантий осуществления прав граждан Российской Федерации (пункт «в» статьи 71, пункт «б» части 1 статьи 72, статья 76 Конституции Российской Федерации).

Соответствующие положения нашли отражение в Уставе Санкт-Петербурга. Так, по смыслу положений статьи 11 Устава Санкт-Петербурга законодатель Санкт-Петербурга наряду с гарантиями защиты прав граждан, закреплёнными на федеральном уровне, вправе устанавливать дополнительные гарантии этих прав, но не вправе снижать их.

Правовые позиции о недопустимости снижения субъектами Российской Федерации гарантий защиты прав граждан, установленных федеральным законодательством, неоднократно формулировались Конституционным Судом Российской Федерации в его постановлениях и определениях, которые сохраняют свою силу, действуют непосредственно и обязательны (а следовательно, обязательны и сформулированные в них правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации) на всей территории Российской Федерации согласно статьям 6 и 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Расширение положениями пункта 4 статьи 9 Закона № 3-6 пределов вмешательства органов государственной власти Санкт-Петербурга в деятельность органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге не гарантирует соблюдение принципа самостоятельности органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге в пределах предоставленных им полномочий и осуществление конституционного права граждан на участие в управлении делами государства через органы местного самоуправления.

Изложенное правовое обоснование позиции Муниципального совета соответствует правовой позиции Уставного суда Санкт-Петербурга, сформулированной в его постановлении от 12 марта 2009 года № 001/09-П по делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений пункта 2 статьи 11 Закона Санкт-Петербурга от 31 октября 2007 года № 536-109 «О наделении органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге».

Муниципальное образование муниципальный округ Автово является муниципальным образованием, расположенным на территории Санкт-Петербурга (подпункт 28 пункта 3 статьи 7, статья 12 Закона Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»). Муниципальный совет является представительным органом МО МО Автово (абзац четвёртый пункта 1 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», пункт 1 статьи 22 Устава МО МО Автово). Таким образом, Муниципальный совет обладает правом на обращение в Уставный суд Санкт-Петербурга с запросом о соответствии Уставу Санкт-Петербурга законов Санкт-Петербурга (абзац второй пункта 5 статьи 50 Устава Санкт-Петербурга, статья 72 Закона Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 года № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга»).

Исходя из изложенного, в связи с обнаружившейся неопределённостью в вопросе о том, соответствуют ли Уставу Санкт-Петербурга положения пункта 4 статьи 9 Закона № 3-6, руководствуясь пунктами 1 и 2 статьи 30, статьёй 73, подпунктом 1 пункта 1 статьи 74, пунктом 1 статьи 75 Закона Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 года № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга»,

Муниципальный совет просит Уставный суд Санкт-Петербурга решить:

соответствуют или не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга по содержанию норм положения пункта 4 статьи 9 Закона Санкт-Петербурга от 16 января 2008 года № 3-6 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях».

ПРИЛОЖЕНИЕ

1. Экземпляр настоящего обращения.
2. Две заверенные копии решения Муниципального совета от 3 мая 2011 года № 18.
3. Две заверенные копии Устава МО МО Автово.
4. Два экземпляра текста Закона № 3-6.
5. Две нотариально заверенные копии диплома о высшем юридическом образовании И. В. Рулева.
6. Две заверенные копии решения Муниципального совета от 23 марта 2011 года № 1.
7. Два экземпляра доверенности на И. В. Рулева.

Дата: «___» мая 2011 года

Подпись: Глава МО МО Автово

Г. Б. Трусканов