

**Особое мнение судьи Уставного суда Санкт-Петербурга
О. В. Герасиной по Постановлению Уставного суда Санкт-Петербурга
от 19 декабря 2016 года № 002/16-П по делу о соответствии Уставу
Санкт-Петербурга отдельных положений абзаца одиннадцатого подпункта
9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года
№ 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»
по запросу Муниципального Совета внутригородского муниципального
образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово**

Руководствуясь положениями статьи 65 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», излагаю особое мнение по Постановлению Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 декабря 2016 года № 002/16-П по делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» по запросу Муниципального Совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово (далее – Постановление).

1. Выражаю несогласие с мотивировочной частью Постановления по следующим основаниям.

Муниципальный Совет внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово просит проверить отдельные положения абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (далее Закон – Закон Санкт-Петербурга № 420-79) на предмет соответствия Уставу Санкт-Петербурга, в части отнесения к вопросам местного значения внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово уборки водных акваторий, не включенных в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

Оспариваемые заявителем положения регулируют общественные отношения, связанные с определением вопросов местного значения отдельных внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, в том числе внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Юнтолово.

Федеральный законодатель, устанавливая в соответствии с Конституцией Российской Федерации государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотрел возможность учета особенностей местного самоуправления в городах федерального значения как субъектах Российской Федерации (абзац девятый части 1 статьи 2, часть 1.1 статьи 10, статья 79 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)).

Положениями абзаца первой части 3 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Согласно положениям абзаца второй части 3 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, соответствующие особенности, обусловлены установленными Конституцией Российской Федерации статусными характеристиками городов федерального значения и предопределяют необходимость принятия мер, в том числе законодательных, для разграничения государственной власти и местного самоуправления, с тем, чтобы обеспечить баланс интересов города федерального значения как субъекта Российской Федерации и находящихся на его территории муниципальных образований, а также не допустить произвольное ограничение права населения на осуществление местного самоуправления.

Особенности организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге отражены в Уставе Санкт-Петербурга. В соответствии с положениями статьи 63 Устава Санкт-Петербурга перечень вопросов местного значения, источники доходов местного бюджета определяются законами Санкт-Петербурга для каждого внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (пункт 2). Согласно положениям пункта 3 статьи 63 Устава Санкт-Петербурга состав имущества внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга определяется законом Санкт-Петербурга в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и перечнем вопросов местного значения, который установлен законом Санкт-Петербурга для каждого внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга.

Вопрос о пределах компетенции законодателя Санкт-Петербурга при установлении вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга уже являлся предметом исследования Уставного суда Санкт-Петербурга (постановления от 18 января 2005 года № 043-П; от 15 февраля 2008 года № 002/08-П; от 29 мая 2008 года № 007/08-П; от 29

октября 2009 года № 016-019-П; от 08 декабря 2009 года № 025/09-П). Уставным судом Санкт-Петербурга последовательно выражалась правовая позиция, согласно которой установление перечня вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга является исключительной прерогативой законодателя Санкт-Петербурга.

Вместе с тем, в Постановлении (пункт 3.1. мотивировочной части) Уставным судом Санкт-Петербурга сделан вывод, что из положений абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 во взаимосвязи с действующим законодательством следует, что вопрос о пределах компетенции внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в сфере уборки акваторий должен решаться на основе определения правообладателя водного объекта, расположенного на территории соответствующего внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга.

Данный вывод основан на положениях Водного кодекса Российской Федерации (часть 1 статьи 7.1, часть 1 статьи 27, часть 1 статьи 55), устанавливающих компетенцию муниципальных образований в сфере охраны водных объектов, которая определяется на основе единообразного, не дифференцированного по видам муниципальных образований подхода, согласно которому к полномочиям органов местного самоуправления относится осуществление мероприятий по охране водных объектов находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, Уставным судом Санкт-Петербурга по существу сделан ошибочный вывод об установлении в оспариваемых заявителем положениях Закона Санкт-Петербурга № 420-79 вопроса местного значения положениями Водного кодекса Российской Федерации. Данный вывод не учитывает установленные Федеральным законом № 131-ФЗ особенности организации органов местного самоуправления в городах федерального значения и не согласуется с положениям статьи 63 Устава Санкт-Петербурга, на основании которых перечень вопросов местного значения для каждого внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга определяется законами Санкт-Петербурга.

Регулирование Водным кодексом Российской Федерации водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав (пункт 1 статьи 3).

Устанавливая особый правовой режим владения, пользования и распоряжения водными объектами, исходя из их особой значимости в качестве основы жизни и деятельности человека, Водный кодекс Российской Федерации установил комплекс специальных мероприятий, направленных на сохранение

водных объектов (порядок охраны водных объектов), который распространяется на всех участников водных отношений, владеющих данными особыми объектами прав (статьи 7.1, 55).

В этом случае целью осуществленного Водным кодексом Российской Федерации правового регулирования в части определения полномочий органов местного самоуправления (часть 1 статьи 27) является не определение вопросов местного значения в городе федерального значения Санкт-Петербурге, а установление дополнительных обязанностей органов местного самоуправления как собственника водных объектов по содержанию такого имущества исходя из его особых природных характеристик и значимости в качестве основы жизни и деятельности человека. Обязанность по проведению мероприятий по охране водных объектов проистекает непосредственно из их правомочий собственника, владеющего особым объектом.

Правовое регулирование, определяющее особый порядок использования и охраны других природных ресурсов, установлено в том числе в отношении органов местного самоуправления иными нормативными правовыми актами отраслевого законодательства, регулирующими оборот природных ресурсов (положения Лесного кодекса Российской Федерации от 04 декабря 2006 года № 200-ФЗ; Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ; Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»; Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и др.).

Презюмируя право законодателя Санкт-Петербурга на установление законом Санкт-Петербурга перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, Уставный суд Санкт-Петербурга в своих постановлениях отмечал, что законодатель Санкт-Петербурга не вправе осуществлять такое правовое регулирование, которое ставило бы под сомнение реальную возможность муниципальных образований Санкт-Петербурга самостоятельно решать отнесенные к их ведению вопросы местного значения, нарушало бы гарантии, в том числе финансовые, местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Принимаемые законодателем Санкт-Петербурга в этой сфере решения должны учитывать конституционную природу местного самоуправления и соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге и вопросов государственного значения, решение которых возложено на органы государственной власти Санкт-Петербурга.

Иное означало бы, что законодатель Санкт-Петербурга вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы

местного самоуправления реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между органами государственной власти Санкт-Петербурга и органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, и в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Законодатель Санкт-Петербурга использовал в оспариваемых заявителем положениях понятие «уборка водных акваторий». Содержание данного понятия в законодательстве Санкт-Петербурга не раскрывается. Перечень водных объектов, подлежащих уборке органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга законодателем также не установлен.

Использованный законодателем в оспариваемых положениях способ определения водных объектов для осуществления их уборки органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга напрямую зависит от принятия исполнительными органами государственной власти правового акта (адресных программ). При этом законодателем Санкт-Петербурга не регламентированы сроки принятия такого правового акта.

Оспариваемые заявителем положения абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 введены в правовое регулирование положениями Закона Санкт-Петербурга от 17 марта 2010 года № 155-54 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге"». Как следует из представленной в материалы дела стенограммы заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 20 января 2010 года, на котором указанный Закон Санкт-Петербурга был принят за основу, оспариваемые заявителем положения являлись предметом дискуссий. В частности, при обсуждении механизма реализации такого вопроса местного значения как уборка водных объектов предлагалось достижение «договоренностей» между органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга и администрациями районов Санкт-Петербурга.

Как установлено в ходе судебного заседания перечень мероприятий по уборке и очистке акваторий и водоохраных зон водотоков, водоемов и морского побережья Санкт-Петербурга от наплывных загрязнений, мусора и водорослей содержится в Правилах, утвержденных распоряжением Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности от 01 июля 2004 года № 31-р. Данные Правила устанавливают перечень мероприятий по уборке и очистке водных объектов и улучшению экологического состояния акваторий и прибрежных защитных полос водоохраных зон на территории Санкт-Петербурга, охватываемый правовым режимом охраны водных объектов, и рекомендованы для использования исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга и

органами местного самоуправления Санкт-Петербурга (пункт 1.2). Иного правового регулирования порядка уборки и очистки акваторий водных объектов органами местного самоуправления Санкт-Петербурга после введения в правовое регулирование оспариваемых положений Закона Санкт-Петербурга № 420-79 не установлено.

Следовательно, фактически органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в рамках реализации вопроса местного значения по уборке водных объектов осуществляются мероприятия по охране водных объектов.

С учетом изложенного считаю, что оспариваемые положения не содержат ясного, четкого и непротиворечивого определения компетенции органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, не разграничивают вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге и вопросы государственного значения, решение которых возложено на органы государственной власти Санкт-Петербурга, что не отвечает требованию формальной определенности правового регулирования и не обеспечивает реализацию гарантированного Уставом Санкт-Петербурга конституционного принципа равенства всех перед законом. Следовательно, оспариваемые заявителем положения не соответствуют положениям статьи 63 Устава Санкт-Петербурга во взаимосвязи с положениями преамбулы и подпункта 2 пункта 1 статьи 11 Устава Санкт-Петербурга.

2. Проголосовав против принятия Уставным судом Санкт-Петербурга Постановления, выражаю свое особое мнение.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод на основе состязательности и равноправия сторон, а также в соответствии с принципами независимости судей и подчинения их только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (часть 1 статьи 46, часть 1 статьи 120, часть 3 статьи 123). Из взаимосвязанных положений статьи 46 (часть 1), статей 52, 53 и 120 Конституции Российской Федерации вытекает предназначение судебного контроля как способа разрешения правовых споров на основе независимости и беспристрастности суда. Рассмотрение спора независимым и беспристрастным судом является также неотъемлемым элементом права на справедливое судебное разбирательство, по смыслу пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Из взаимосвязанных положений преамбулы и положений статьи 11 Устава Санкт-Петербурга, устанавливающих, что защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка находятся в совместном ведении Российской Федерации и Санкт-Петербурга следует, что Уставом Санкт-Петербурга признается и гарантируется реализация конституционного

права на судебную защиту, в том числе на разрешение правовых споров на основе независимости и беспристрастности суда.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» деятельность Уставного суда направлена на защиту Устава Санкт-Петербурга, укрепление законности в применении права. Согласно положениям пункта 1 статьи 8 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» судьи Уставного суда независимы и руководствуются при осуществлении своих полномочий Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Уставом Санкт-Петербурга и Законом Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга».

Гарантией беспристрастности суда, которая служит предпосылкой доверия к суду, выступают основания и порядок отстранения судьи от участия в рассмотрении дела, предусмотренные положениями статьи 46 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга».

Положениями подпункта 1 пункта 1 статьи 46 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» установлено императивное требование, в соответствии с которым судья Уставного суда Санкт-Петербурга отстраняется от участия в рассмотрении дела в случае, если судья ранее в силу должностного положения участвовал в принятии (голосовании или подписании) оспариваемого нормативного правового акта, являющегося предметом рассмотрения.

Из положений пункта 2 статьи 9 Кодекса судейской этики, утвержденного VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 года следует, что при исполнении своих профессиональных обязанностей в целях объективного рассмотрения дела судья должен стремиться к исключению каких-либо сомнений в его беспристрастности.

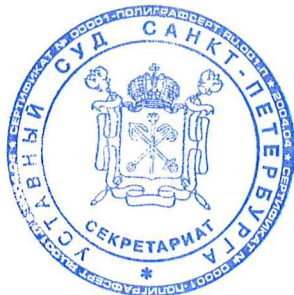
Данные положения направлены на обеспечение гарантии рассмотрения правовых споров составом суда, отвечающего критерию беспристрастности.

Оспариваемые заявителем положения абзаца одиннадцатого подпункта 9 пункта 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 введены в правовое регулирование Законом Санкт-Петербурга от 17 марта 2010 года № 155-54 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге"». Данный Закон Санкт-Петербурга рассматривался Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на заседаниях 20 января 2010 года (принят за основу), 10 марта 2010 года (второе чтение), 17 марта 2010 года (принят в целом).

В период принятия Закона Санкт-Петербурга от 17 марта 2010 года № 155-54 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге"» судья Уставного суда Санкт-Петербурга И. В. Тимофеев являлся депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Как следует из представленных в материалы дела стенограмм заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

(20 января, 10 марта и 17 марта 2010 года) депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга И. В. Тимофеев участвовал в указанных заседаниях.

С учетом изложенного, игнорирование Уставным судом Санкт-Петербурга данных обстоятельств, привело к рассмотрению дела составом суда, не отвечающего критерию беспристрастности, что ставит под сомнение законность принятого Постановления.



Уставный суд Санкт-Петербурга