



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ»

город Санкт-Петербург

13 октября 2015 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации муниципального образования «Североуральский городской округ». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в жалобе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 24 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

1.1. Североуральский городской суд Свердловской области решением от 18 декабря 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 27 февраля 2014 года, удовлетворил иски прокурора города Североуральска о возложении на администрацию муниципального образования «Североуральский городской округ» обязанности по ликвидации несанкционированной свалки твердых бытовых и строительных отходов, расположенной на территории Петропавловского участкового лесничества государственного казенного учреждения «Карпинское лесничество». Определением Свердловского областного суда от 29 апреля 2014 года и определением Верховного Суда Российской Федерации от 4 августа 2014 года отказано в передаче кассационных жалоб ответчика для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции. Североуральский городской суд Свердловской области решением от 15 июля 2014 года удовлетворил также иски прокурора

города Североуральска о возложении на администрацию муниципального образования «Североуральский городской округ» обязанности произвести ликвидацию несанкционированного складирования твердых бытовых и строительных отходов на других участках территории Петропавловского участкового лесничества.

Принимая указанные решения, суды отвергли доводы представителя администрации муниципального образования «Североуральский городской округ», утверждавшего, что на органы местного самоуправления городского округа не может быть возложена обязанность по ликвидации несанкционированных свалок на землях лесного фонда, которые находятся в федеральной собственности и в отношении которых органы местного самоуправления какой-либо контроль с целью недопущения сброса бытовых и промышленных отходов не осуществляют, и что ликвидация таких свалок должна производиться органами исполнительной власти Свердловской области в рамках санитарно-оздоровительных мероприятий по очистке леса за счет средств федерального бюджета. При этом суды исходили из того, что организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, которая пунктом 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесена к вопросам местного значения городского округа, составляет исключительную компетенцию городского округа и подлежит реализации на всей его территории независимо от формы собственности составляющих ее земельных участков.

1.2. По мнению администрации муниципального образования «Североуральский городской округ», примененное в его деле законоположение ограничивает самостоятельность местного самоуправления, нарушает права муниципального образования и тем самым противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 36 (часть 3), 130 (часть 1), 132 и 133, поскольку в силу своей неопределенности допускает возложение на органы местного самоуправления городского

округа обязанности производить ликвидацию несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на расположенных на его территории земельных участках любых форм собственности, включая лесные участки в составе земель лесного фонда, которые находятся в федеральной собственности, притом что органы местного самоуправления не несут бремя содержания этой собственности и не наделены полномочиями по осуществлению охраны и защиты лесов.

Соответственно, исходя из требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой содержащееся в нем положение, относящее организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов к вопросам местного значения городского округа, служит нормативно-правовым основанием для возложения на городские округа обязанности по ликвидации несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации, признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

По смыслу приведенного положения Конституции Российской Федерации, находящегося в системном единстве с ее статьями 1 (часть 1), 3 (часть 3), 7 (часть 1), 9 (часть 1), 32 (части 1 и 2) и 130–133, местное самоуправление в Российской Федерации как демократическом правовом и социальном государстве, участвуя – в конституционно установленных

пределах – в реализации обязанностей государства по созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека, а также для использования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, является составной частью единого механизма народовластия и одновременно выступает публично-территориальной формой самоорганизации населения, обеспечивающей самостоятельное и под свою ответственность решение гражданами вопросов местного значения.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П, вопросы местного значения в силу прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации могут и должны решать именно органы местного самоуправления, а не органы государственной власти, что, однако, не исключает их взаимодействия, основанного на признании самостоятельности местного самоуправления, при решении общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования, а также участия органов местного самоуправления в установленных законом пределах в реализации публичных функций и задач государства на соответствующей территории.

Надлежащее исполнение органами местного самоуправления обусловленных его конституционной природой обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования является, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (постановления от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 30 марта 2012 года № 9-П и от 27 июня 2013 года № 15-П). В этих целях Конституция Российской Федерации наделяет органы местного самоуправления полномочиями по самостоятельному управлению муниципальной собственностью,

формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов, решению иных вопросов местного значения, а также предусматривает возможность наделения их законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статья 132); при этом местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Вместе с тем Конституция Российской Федерации не предопределяет исчерпывающий перечень вопросов местного значения, нормативное наполнение которых обусловлено как объективными обстоятельствами развития местного самоуправления, так и необходимостью наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития. Компетенция местного самоуправления, как следует из Конституции Российской Федерации, – имея в виду, что оно должно носить законный характер (статья 15, часть 2) и осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1), – подлежит установлению на основании Конституции Российской Федерации в законе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 года № 14-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 29 марта 2011 года № 2-П).

При реализации своих полномочий в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, законодатель, обладающий достаточно широкой свободой усмотрения в

этой сфере, не может, однако, действовать произвольно, – принимаемые им решения во всяком случае должны быть согласованы с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и обеспечивать осуществление возложенных на местное самоуправление публичных задач с использованием необходимых источников доходов. Одновременно законодатель связан вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности.

Иное, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29 марта 2011 года № 2-П, приводило бы к нарушению принципов разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти и финансово-экономического обеспечения местного самоуправления соразмерно его полномочиям и создавало бы угрозу ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации).

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, а также общие правовые, территориальные, организационные и экономические

принципы его организации (преамбула), в рамках которых закрепляются и правовые основы компетенции муниципальных образований, включая определение вопросов местного значения, их дифференциацию по типам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов, а также прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

В частности, названный Федеральный закон относит к числу вопросов местного значения городского округа организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (пункт 24 части 1 статьи 16). Определенные полномочия в этой сфере закреплялись за органами местного самоуправления и в рамках прежнего правового регулирования (пункт 17 статьи 71 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», подпункт 17 пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

3.1. По смыслу взаимосвязанных положений статей 42 и 58 Конституции Российской Федерации в их истолковании Конституционным Судом Российской Федерации, конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает их ответственность за состояние экологии; поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности,

оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду; сама же публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков (постановления от 14 мая 2009 года № 8-П и от 5 марта 2013 года № 5-П).

С созданием в Российской Федерации как социальном государстве благоприятных, в том числе с точки зрения состояния экологии, условий для жизнедеятельности человека (преамбула; статья 7, часть 1; статья 58 Конституции Российской Федерации) связано и осуществление – на основе взаимодействия территориальных уровней публичной власти, включая местное самоуправление как наиболее приближенный к населению уровень публичной власти, – надлежащих мер по обращению с отходами производства и потребления с целью предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также по вовлечению таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Характер и пределы участия местного самоуправления в решении этих вопросов – притом что одним из основополагающих принципов охраны окружающей среды является принцип «загрязнитель платит», получивший свое нормативное выражение, в частности, в статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», – обуславливаются как необходимостью обеспечения с помощью эффективных организационно-правовых средств оперативного устранения причин и ограничения последствий негативного воздействия на окружающую среду и природные объекты, так и ответственностью местного сообщества за предотвращение и устранение вреда, причиняемого им в процессе жизнедеятельности населения.

Тем самым предполагается, что законом – с соблюдением требований формальной определенности в разграничении соответствующих полномочий

и гарантирования местному самоуправлению необходимых источников доходов – на органы местного самоуправления могут быть возложены как создание условий для надлежащего исполнения субъектами природопользования своих обязанностей по устранению причиненного природным объектам вреда, так и обеспечение проведения за счет собственных сил и средств мероприятий по ликвидации загрязнения территории муниципального образования отходами, образовавшимися в результате жизнедеятельности населения (т.е. имеющими, по сути, местное, коммунальное происхождение), если выявленный факт не является следствием невыполнения или ненадлежащего выполнения конкретным лицом своих обязанностей, связанных с использованием того или иного земельного участка на территории данного муниципального образования.

3.2. Таким образом, поскольку обеспечение благоприятной для проживания населения городского округа среды согласуется с основной целью местного самоуправления, заключающейся, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 декабря 2010 года № 22-П, в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований, отнесение организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов к вопросам местного значения городских округов, будучи направлено на определение собственной компетенции городского округа, характеризующей пределы самостоятельного осуществления им местного самоуправления, и на обеспечение экологических прав граждан, само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные гарантии местного самоуправления как особой формы осуществления публичной власти на местах и несовместимое с его конституционным предназначением.

4. Закрепление пунктом 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве вопроса местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и

промышленных отходов предполагает необходимость реализации органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера по налаживанию устойчивой и согласованно функционирующей системы мер, призванных обеспечивать в целях предотвращения загрязнения территории городского округа своевременное и бесперебойное оказание услуг по приему и перемещению бытовых и промышленных отходов, а также позволяющих производить их утилизацию и переработку.

Сформулировав в рамках общих принципов правового регулирования компетенции муниципальных образований указанное направление деятельности городских округов в виде нормы общего характера, федеральный законодатель исходил из того, что содержание этой деятельности, включая конкретные способы, методы, средства решения данного вопроса местного значения, должно раскрываться на основе названного Федерального закона во взаимосвязи с соответствующим специальным, отраслевым, в том числе бюджетным, законодательством. Это означает, что при определении применительно к организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов объема полномочий органов местного самоуправления городских округов, а также их финансовых обязательств, обусловленных реализацией данной публичной задачи, необходимо учитывать компетенцию иных территориальных уровней публичной власти, которой они наделены в этой области, а также обязанности по обращению с отходами, возложенные на участников гражданского оборота, принимая при этом во внимание особенности регулирования такого рода отношений в конкретных сферах природопользования.

4.1. Федеральный закон «Об охране окружающей среды», рассматривая образование и размещение отходов производства и потребления как проявление негативного воздействия на окружающую среду (пункт 2 статьи 16), предусматривает, что такие отходы подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и

захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды (статья 51).

Исходя из того что издержки на восстановление окружающей среды должны нести прежде всего субъекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающей на нее негативное воздействие, названный Федеральный закон, в частности, обязывает юридические лица и физических лиц, которые осуществляют эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также наилучших доступных технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводить мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством (пункт 2 статьи 39). Одновременно им закрепляется принцип ответственности как органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях при осуществлении возложенных на них данным и иными федеральными законами полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (статьи 3 и 5–7).

Как Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (пункт 3 статьи 7), так и Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (пункт 3 статьи 8) используют при определении полномочий органов местного самоуправления городского округа в области обращения с отходами формулировку, аналогичную содержащейся в пункте 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что обуславливает необходимость осуществления ими всех законных мер,

касающихся непосредственно организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. При этом сами по себе организационные меры, характеризующие соответствующие полномочия органов местного самоуправления городского округа, не входят, по смыслу статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», в нормативное содержание понятий «сбор отходов», «транспортирование отходов», «утилизация отходов», как они определены в статье 1 того же Федерального закона, а следовательно, задача этих органов в области обращения с отходами состоит в оказании регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов, в том числе для деятельности организаций, осуществляющих их сбор, вывоз, утилизацию и переработку (в частности, путем выделения земельных участков для размещения и утилизации отходов).

Поскольку экологическая функция является общей для всех уровней публичной власти в Российской Федерации, в целях наиболее эффективной ее реализации не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов государственной власти с органами местного самоуправления городских округов в пределах закрепленных за ними полномочий, в частности для выявления и своевременного устранения несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, причиняющего вред окружающей среде и служащего фактором негативного воздействия на здоровье человека. Соответственно, невыполнение или ненадлежащее выполнение органами местного самоуправления своих полномочий, ставшее причиной загрязнения территории городского округа, может являться основанием для их привлечения к установленной законом ответственности и обязанности принять меры, необходимые для очистки территории городского округа от загрязнения отходами, включая несение финансовых затрат.

4.2. Таким образом, в системе действующего правового регулирования отнесение к вопросам местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления городского округа обязанностей, касающихся проведения очистки территории городского округа от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на территории городского округа земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий, а также вне связи с обязанностями по обращению с отходами, которые возлагаются на юридические лица и физических лиц как на субъектов природопользования.

Кроме того, действующее законодательство (применявшееся и при разрешении дела с участием администрации муниципального образования «Североуральский городской округ») не ставит решение вопроса о характере и объеме полномочий и о финансовых обязательствах городских округов в области обращения с отходами производства и потребления в зависимости от принадлежности соответствующих отходов к конкретному виду (промышленным или бытовым), что не дает Конституционному Суду Российской Федерации – решающему исключительно вопросы права и не вторгающемуся в оценку целесообразности принимаемых органами государственной власти решений – оснований придавать ему иное нормативно-правовое значение в целях определения пределов ответственности городских округов, в том числе с учетом возможной принадлежности отходов, несанкционированно размещенных на территории муниципального образования, к производным от жизнедеятельности данного местного сообщества.

Соответствующая позиция нашла отражение и в представленных Конституционному Суду Российской Федерации в порядке ответов на его

запросы отзывах полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также Генеральной прокуратуры Российской Федерации, из которых следует, что в системе действующего правового регулирования вопрос о возложении обязанности по непосредственному устранению захламления на расположенных на территории муниципального образования земельных участках в случае, если виновное в причинении вреда лицо не установлено, должен разрешаться на основе определения правообладателя соответствующего земельного участка вне зависимости от вида отходов, которые несанкционированно размещены на земельном участке.

5. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36, части 2 и 3); лесное законодательство относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «к» части 1; статья 76, часть 2).

Правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, – по смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с провозглашенной в ее преамбуле целью обеспечения благополучия и процветания России исходя из ответственности перед нынешним и будущим поколениями и во исполнение конституционной обязанности каждого сохранять природу и окружающую

среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58 Конституции Российской Федерации) – основывается на принципе приоритета публичных интересов, что предопределяет особую роль государства в обеспечении охраны и защиты лесов, а также ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством правопорядка и их публично-правовые обязательства в отношении защиты лесного фонда от негативного воздействия.

5.1. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, лесной фонд – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения международных обязательств, а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов – представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим (постановления от 9 января 1998 года № 1-П, от 7 июня 2000 года № 10-П и от 2 июня 2015 года № 12-П; определения от 27 июня 2000 года № 92-О, от 3 февраля 2010 года № 238-О-О, от 15 января 2015 года № 5-О и др.).

Установленный действующим законодательством порядок использования и охраны лесного фонда включает в себя обязанность субъектов, осуществляющих использование лесов, проводить мероприятия по защите соответствующих земель от загрязнения отходами производства и потребления и иного негативного воздействия (статьи 13 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации, статья 51 Лесного кодекса Российской Федерации). Мероприятия санитарно-оздоровительного характера на лесных участках, связанные с исполнением публично-правовых

обязанностей лесопользователя, по смыслу взаимосвязанных положений статьи 55 Лесного кодекса Российской Федерации и утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414 во исполнение части 3 данной статьи Правил санитарной безопасности в лесах, должны осуществляться и в том случае, если невозможно установить лицо, виновное в их захламлении, загрязнении и ином негативном воздействии на них. Органы же государственной власти и органы местного самоуправления, согласно части 2 статьи 51 Лесного кодекса Российской Федерации, осуществляют охрану и защиту лесов в пределах полномочий, определенных в соответствии с его статьями 81–84, если иное не предусмотрено данным Кодексом, другими федеральными законами.

Исходя из того что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (часть 1 статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации), управление ими и их охрана составляют ведение Российской Федерации, что не исключает дискреции федерального законодателя, передавшего осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации: согласно статье 83 Лесного кодекса Российской Федерации к ним относятся, в частности, полномочия по организации использования лесов, их охраны, защиты (за исключением лесозащитного районирования и государственного лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесосеменного районирования, формирования федерального фонда семян лесных растений и государственного мониторинга воспроизводства лесов) на землях лесного фонда и обеспечению охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях; средства же на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета (пункт 4 части 1 и часть 3).

Что касается полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений, то, как следует из части 1 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации, они сводятся к принятию мер по предотвращению вредного воздействия (включая захламление) на те лесные участки, которые находятся в муниципальной собственности. Утвержденные Правительством Российской Федерации Правила санитарной безопасности в лесах также предусматривают обеспечение органами местного самоуправления проведения соответствующих санитарно-оздоровительных мероприятий лишь в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности муниципальных образований.

Таким образом, в системе действующего правового регулирования принятие мер, направленных на ликвидацию загрязнения бытовыми и промышленными отходами лесных участков, расположенных на территории городского округа, но не находящихся в его собственности, органами местного самоуправления данного городского округа не предусмотрено и относится к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти.

Между тем в правоприменительной практике имеют место случаи (что подтверждается и материалами конкретного дела с участием администрации муниципального образования «Североуральский городской округ»), когда, исходя из расширительного толкования пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – как предусматривающего безусловную обязанность городского округа обеспечить ликвидацию несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на земельных участках любой формы собственности, расположенных на его территории, включая находящиеся в федеральной собственности лесные участки в составе земель лесного фонда, эта обязанность возлагается на органы местного самоуправления городского округа независимо от принадлежности данных лесных участков, если лица,

виновные в их загрязнении, не установлены. Тем самым вся полнота бремени несения финансовых затрат на осуществление необходимых санитарно-оздоровительных мероприятий – в нарушение конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и без учета вытекающих из пользования лесными участками публично-правовых обязанностей субъектов соответствующих правоотношений по обеспечению охраны лесов и их защиты от негативного воздействия – возлагается на органы местного самоуправления городского округа.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации уже обращал внимание на то, что содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (Постановление от 29 марта 2011 года № 2-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым – вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

При этом необходимо учитывать, что, по смыслу части 2 статьи 16¹, частей 2 и 4 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также статей 13–15, 65 и 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы местного самоуправления городского округа не вправе в случаях, не предусмотренных федеральными законами, участвовать в осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 названного Федерального закона), а также решать вопросы, отнесенные к

компетенции органов государственной власти, за счет доходов местных бюджетов; не допускается и возложение на них обязанности по финансированию расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий. Равным образом, по общему правилу, недопустимо возложение на муниципальные образования, включая городские округа, финансового обеспечения исполнения обязательств, вытекающих из статусных характеристик иных субъектов как самостоятельных участников гражданского оборота, а также отношений природопользования.

Использование в правоприменительной практике пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве нормативного основания для возложения на городские округа безусловной обязанности по проведению за счет средств местного бюджета сбора и вывоза отходов, неправомерно размещенных неустановленным лицом на расположенных на их территории землях любой формы собственности, влечет, таким образом, нарушение не только закрепленного Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принципа самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления и, соответственно, – нарушение статей 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, как следует из статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с частью 2 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации и статьей 19 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления могут быть наделены законом – федеральным или субъекта Российской Федерации – отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73) и с предоставлением необходимых для реализации этих полномочий материально-финансовых средств. Кроме того, полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, могут быть переданы органам местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации, как это предусмотрено пунктом 7 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Если же соответствующие государственные полномочия органам местного самоуправления городского округа в установленном порядке не переданы, обращенное к ним требование проведения организационных мероприятий и несения материально-финансовых затрат по обеспечению очистки расположенных на его территории лесных участков, входящих в состав лесного фонда, от загрязнения отходами производства и потребления не имеет конституционного обоснования.

5.2. Таким образом, пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку содержащееся в нем положение – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов,

размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Признание пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации в его конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, равно как и вступление в силу с 1 января 2016 года изменений, внесенных в данное законоположение пунктом 3 статьи 11 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», не исключают для федерального законодателя возможность, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в настоящем Постановлении, конкретизировать организационно-правовой механизм обеспечения очистки земельных участков от загрязнения отходами применительно к участию в этих отношениях органов местного самоуправления. В частности, с конституционно-правовой точки зрения – имея в виду, что непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования составляет содержательную характеристику вопросов местного значения (часть 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), – при определении компетенции муниципальных образований в области обращения с отходами не исключается возможность учета видовой принадлежности соответствующих отходов, в том числе как являющихся результатом жизнедеятельности местного сообщества.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащееся в нем положение – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные акты, принятые по делу с участием администрации муниципального образования «Североуральский городской округ», основанные на пункте 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».



Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 26-П