



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»

город Санкт-Петербург

26 апреля 2016 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 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации муниципального образования «Нерюнгринский район». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в жалобе законоположения.

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 18 части 1 статьи 14 и пункту 14 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ) к вопросам местного значения городского поселения относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а к вопросам местного значения муниципального района – организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

1.1. Конституционность названных законоположений оспаривает администрация муниципального образования «Нерюнгринский район», на которую решением Нерюнгринского городского суда Республики Саха (Якутия) от 12 сентября 2014 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 17 ноября 2014 года, по иску прокурора города Нерюнгри Республики Саха (Якутия) была возложена обязанность ликвидировать несанкционированную свалку бытовых отходов на участке земель лесного фонда, расположенных на территории данного муниципального образования (первоначально иск был предъявлен к администрации входящего в состав данного муниципального района городского поселения «Поселок Беркакит»). Определением Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23

апреля 2015 года отказано в передаче кассационной жалобы ответчика для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

При принятии этих решений суды исходили из того, что в силу пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а потому, если собственника данных бытовых отходов установить невозможно, именно органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования обязаны осуществлять ликвидацию несанкционированной свалки бытовых отходов, расположенной на его территории, в том числе на землях лесного фонда. Довод ответчика о том, что обязанность по организации сбора и вывоза бытовых отходов с земельного участка, относящегося к землям лесного фонда и находящегося в федеральной собственности, должна быть возложена на государственное казенное учреждение Республики Саха (Якутия) «Нерюнгринское лесничество», был отвергнут судами как основанный на неверном толковании норм действующего законодательства.

При этом, как указал Нерюнгринский городской суд Республики Саха (Якутия) в вынесенном по заявлению администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» определении от 2 декабря 2015 года со ссылкой на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П (которым был признан не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), поскольку содержащееся в нем положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не предполагает возложения 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), предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации были нормы об организации сбора и вывоза бытовых и промышленных отходов на территории городских округов, компетенция же муниципальных районов в этой сфере урегулирована иными нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению администрации муниципального образования «Нерюнгринский район», примененные в данном деле законоположения ограничивают самостоятельность местного самоуправления, нарушают права муниципального образования и тем самым противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 36 (часть 3), 130 (часть 1), 132 и 133, поскольку по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой без учета имеющих универсальное значение для муниципальных образований всех видов правовых позиций, выраженных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П, эти законоположения выступают нормативно-правовым основанием для возложения на органы местного самоуправления муниципального района обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на расположенных на территории муниципального района земельных участках, которые входят в состав земель лесного фонда и являются федеральной собственностью, – без наделения органов местного самоуправления муниципальных районов соответствующими государственными полномочиями и предоставления субвенций для финансового покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

1.2. В силу статей 3, 36, 43, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный

Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан и их объединений, в том числе муниципальных образований, на нарушение конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения, примененные в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; в случае, если правовой акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу, начатое Конституционным Судом Российской Федерации производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда акт продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Как следует из принятых в отношении заявителя судебных решений, при возложении на него обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов суды исходили из того, что картографическими данными подтверждено размещение отходов на территории, принадлежащей именно муниципальному образованию «Нерюнгринский район», а значит, необходимость устранения выявленного загрязнения вытекает из взаимосвязанных положений пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При определении предмета рассмотрения по настоящему делу Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что содержащееся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование компетенции муниципального района включает в себя не только перечисление собственно вопросов местного значения муниципальных образований этого вида (часть 1 статьи 15), но и признание за органами местного самоуправления муниципального района полномочий органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях (часть 2 статьи 15), а также возложение

на муниципальный район обязанностей по решению на территории входящих в его состав сельских поселений вопросов местного значения, предусмотренных для городских поселений, не отнесенных к вопросам местного значения сельских поселений (части 3 и 4 статьи 14), в том числе вопроса, предусмотренного в пункте 18 части 1 статьи 14 названного Федерального закона.

Таким образом, хотя оспариваемые заявителем законоположения в связи со вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ претерпели изменения и в настоящее время действуют в новой редакции, предусматривающей отнесение к вопросам местного значения соответственно поселения и муниципального района участия в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов и участия в организации деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов, это не может само по себе служить препятствием для проверки Конституционным Судом Российской Федерации конституционности оспариваемых законоположений, поскольку, закрепляя содержание подлежащих обязательному решению на уровне соответствующих муниципальных образований вопросов местного значения, они как в прежней, так и в ныне действующей редакции служат нормативно-правовым основанием для установления объема и содержания полномочий и финансовых обязательств органов местного самоуправления в области обращения с отходами.

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в той мере, в какой на основании содержащихся в них положений об отнесении вопросов сбора и вывоза, а также утилизации и переработки отходов к вопросам местного

значения, подлежащим решению органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, в правоприменительной практике допускается возложение на муниципальные районы обязанности по ликвидации несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов.

2. Конституция Российской Федерации, исходя из понимания местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, являющейся демократическим правовым государством, признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и предусматривает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

В развитие этих положений Конституция Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением непосредственно и через представительство в органах местного самоуправления вопросов местного значения (статья 130); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статья 132); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

По смыслу приведенных положений, рассматриваемых во взаимосвязи с иными нормами Конституции Российской Федерации, местное самоуправление

по своему конституционно-правовому статусу является обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического правового и социального государства.

Соответственно, конституционное предназначение местного самоуправления, приоритет которого – решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения, определяется, вместе с тем, целями наиболее эффективной реализации вытекающих из статей 2, 7 (часть 1) и 9 (часть 1) Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека, использованию и охране земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; органы же местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется, на основе обеспечения баланса общегосударственных, региональных и местных интересов.

2.1. Конституция Российской Федерации, определяя в качестве предметной сферы деятельности местного самоуправления, осуществление которого должно носить законный характер (статья 15, часть 2), решение

вопросов местного значения (статья 130, часть 1), исходит из того, что все вопросы, относящиеся к вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, могут и должны решать именно органы местного самоуправления, а не органы государственной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П).

Это, однако, не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления выполнения тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории.

Поскольку Конституция Российской Федерации не предопределяет исчерпывающий перечень вопросов местного значения, компетенция местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации, установление которых является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «н» части 1), подлежит определению на основе Конституции Российской Федерации в федеральном 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).

2.2. При реализации правотворческих задач в сфере регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, законодатель, обладающий достаточно широкой свободой усмотрения, призван при наполнении вопросов местного значения конкретным содержанием учитывать как объективные обстоятельства развития местного самоуправления, включая социально-культурные, финансово-экономические, организационные и иные институциональные факторы публично-территориальной самоорганизации населения, так и необходимость наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит перед собой государство в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития.

При этом, однако, он не может 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, будучи связан вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованием формальной определенности правовых норм, должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом, в том числе с точки зрения используемой законодателем юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечивало бы 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). К общим принципам организации местного самоуправления, получившим закрепление в этом Федеральном законе, относятся и правовые основы компетенции муниципальных образований, включая определение вопросов местного значения, их дифференциацию по видам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов и их прав, связанных с решением вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также определение порядка и условий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В числе вопросов местного значения муниципального района Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ранее действовавшей редакции указывал организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (пункт 14 части 1 статьи 15), а в нынешней редакции – участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих

муниципальных районов; среди вопросов местного значения городского поселения до 1 января 2015 года называлась организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а после указанной даты – участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов (пункт 18 части 1 статьи 14), при этом на межселенных территориях и территориях сельских поселений данный вопрос, по смыслу взаимосвязанных положений частей 3 и 4 статьи 14 и части 2 статьи 15 данного Федерального закона, подлежит разрешению органами местного самоуправления соответствующего муниципального района.

3.1. Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже обращался к вопросам определения характера и объема полномочий и финансовых обязательств муниципальных образований в сфере обращения с отходами применительно к оценке возложения на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу, изложенные в Постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П, сводятся к следующему.

Конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, по смыслу взаимосвязанных положений статей 42 и 58 Конституции Российской Федерации, имеет всеобщий характер и предполагает в условиях рыночной экономики покрытие издержек на осуществление государством мероприятий по восстановлению окружающей среды прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей на природную среду негативное воздействие, а от самой публичной власти требует принятия мер, направленных на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков. В реализации экологической функции государства участвуют и органы местного самоуправления, поскольку обеспечение

благоприятных экологических условий жизнедеятельности населения по месту жительства согласуется с основной целью местного самоуправления, заключающейся в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Это предполагает, что на органы местного самоуправления могут быть возложены законом 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, 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. Соответственно, само по себе отнесение сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов к компетенции органов местного самоуправления городских округов не отступает от конституционных гарантий местного самоуправления.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации указал, что содержание данной компетенции должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования, включая закрепленные в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» принцип «загрязнитель платит» (статья 3) и обязанность юридических 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).

Соответственно, содержание данной компетенции не может автоматически трактоваться как предопределяющее всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, – оно предполагает возложение на органы местного самоуправления осуществления именно организационных мер, включая оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов, притом что сами по себе такого рода меры не входят, по смыслу статьи 13 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «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.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что, поскольку отраслевое законодательство не ставит решение вопроса о характере и объеме полномочий и о финансовых обязательствах муниципальных образований в области обращения с отходами в зависимости от принадлежности соответствующих отходов к конкретному виду (промышленным или бытовым), видовой классификации отходов не может быть придано – при отсутствии специального законодательного регулирования – нормативно-правовое значение в целях установления пределов ответственности муниципальных образований, в том числе с учетом возможной принадлежности отходов, несанкционированно размещенных на территории муниципального образования, к производным от жизнедеятельности данного местного сообщества. 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.

Исходя из этого и с учетом установленного законодательством порядка использования и охраны лесного фонда, в рамках которого на органы местного самоуправления возложены полномочия по предотвращению вредного воздействия (включая захламление) лишь на тех лесных участках, которые находятся в муниципальной собственности (часть 1 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации), тогда как в отношении лесных участков в составе земель лесного фонда такого рода полномочия осуществляются уполномоченными органами государственной власти (статьи 81–83 Лесного кодекса Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не может рассматриваться как предполагающий 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.

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу и, по смыслу взаимосвязанных положений статьи 6 и части пятой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», являются общеобязательными

и подлежат учету всеми правоприменительными, включая судебные, органами, в том числе при применении содержащихся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» таких же положений, какие явились предметом конституционно-правового толкования в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П.

3.2. Анализ отнесенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению муниципальных районов вопросов в сфере обращения с отходами в их сопоставлении с вопросами в той же сфере, закрепленными за городскими округами, свидетельствует – во взаимосвязи с федеральными законами «Об охране окружающей среды» (пункт 2 статьи 7) и «Об отходах производства и потребления» (пункт 2 статьи 8) – о том, что законодателем для определения характера участия муниципальных образований этих видов в указанной деятельности использована общая родовая категория «организация» (в прежней редакции) и, соответственно, на муниципальные районы, как и на городские округа, возложена не вся полнота бремени несения затрат по очистке территории муниципального образования от загрязнения бытовыми и промышленными отходами, а именно осуществление мер организационно-властного воздействия, направленных на создание условий для обеспечения эффективности такой очистки. Это тем более относится к действующей редакции рассматриваемых законоположений, где говорится об «участии в организации».

Что касается полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений, то, как следует из части 1 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации, лесное законодательство строится на основе использования единообразного, не дифференцированного по видам муниципальных образований подхода к их определению, предполагающего принятие органами местного самоуправления мер по предотвращению вредного воздействия (включая захламление) на те лесные участки, которые находятся в

муниципальной собственности. Осуществление же охраны и защиты лесов, расположенных на землях находящегося в федеральной собственности лесного фонда, без каких-либо специальных оговорок в отношении расположения соответствующих лесных участков на территории муниципального образования того или иного вида закреплено за органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункты 4, 6 и 7 части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации), исключая случаи, когда такие полномочия Российской Федерации в силу части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации не передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правила санитарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414, также предусматривают обеспечение проведения соответствующих санитарно-оздоровительных мероприятий органами местного самоуправления лишь в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности муниципальных образований, а в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, – уполномоченными федеральными органами исполнительной власти либо органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности в отношении земель лесного фонда, осуществление полномочий по защите которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации (пункт 3).

Изложенные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П правовые позиции, раскрывающие конституционно-правовые начала участия местного самоуправления в отношениях по обращению с отходами, – в системе законодательного регулирования, основанного на единообразном, независимо от вида муниципального образования, подходе к определению полномочий органов местного самоуправления по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий в отношении лесов, – подлежат учету и при решении вопросов,

связанных с ликвидацией несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на относящихся к землям лесного фонда лесных участках, расположенных на территории муниципального района, имея в виду, что, по общему правилу, принятие мер, направленных на ликвидацию указанных загрязнений окружающей среды, должно обеспечиваться уполномоченными исполнительными органами государственной власти, а участие в данных отношениях органов местного самоуправления предполагает четкое законодательное регулирование возложенных на них полномочий, не расходящихся по своему характеру с правовой природой местного самоуправления и соразмерно обеспечиваемых из соответствующих финансовых источников в целях покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

3.3. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 23 сентября 2014 года № 24-П, от 12 марта 2015 года № 4-П и др.), в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Следовательно, с момента вступления Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П в силу суды должны были учитывать изложенные в нем правовые позиции, определяющие конституционно-правовые основы участия органов местного самоуправления в отношениях по обращению с отходами, в том числе при разрешении дел, касающихся определения полномочий и объема финансовых обязательств муниципальных районов в указанной сфере.

Придание в правоприменительной практике (как это имело место, в частности, в конкретном деле с участием администрации муниципального образования «Нерюнгринский район») пункту 18 части 1 статьи 14 и пункту 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» расширительного толкования, аналогичного тому, которое в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П применительно к таким же по своей сути положениям пункта 24 части 1 статьи 16 названного Федерального закона признано несовместимым с Конституцией Российской Федерации, приводит – вопреки конституционному принципу 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 – к возложению на органы местного самоуправления муниципального района всей полноты бремени несения финансовых затрат на осуществление необходимых санитарно-оздоровительных мероприятий. Тем самым нарушается закрепленный Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), а в конечном итоге – ставится под сомнение конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления, что противоречит статьям 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации.

Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П, в силу статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с частью 2 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации, статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и абзацем двадцать первым пункта 7 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» требование проведения организационных мероприятий по очистке расположенных на территории муниципального образования лесных участков, входящих в состав земель лесного фонда, от загрязнения отходами производства и потребления и осуществления соответствующих материально-финансовых затрат может быть обращено к органам местного самоуправления данного муниципального образования при условии передачи им в установленном порядке отдельных государственных полномочий в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, имея, в частности, в виду полномочия Российской Федерации, переданные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, что в силу статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации должно сопровождаться предоставлением необходимых для реализации этих полномочий материально-финансовых средств. При этом следует учитывать, что органы местного самоуправления, согласно части 3 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

3.4. Таким образом, пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования – не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

4. В свете сложившихся при рассмотрении конкретного дела с участием администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» обстоятельств Конституционный Суд Российской Федерации считает важным обратить внимание участников соответствующих правоотношений, включая субъектов, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, на необходимость учета в правоприменительной практике, в том числе судебной, ранее сформулированных им подходов относительно правовых последствий принятия Конституционным Судом Российской Федерации решения, в котором проверяемая норма закона, не признанная не соответствующей Конституции Российской Федерации, подвергается конституционно-правовому истолкованию.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что его решение, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное, ее истолкование и применение, имеет в этой части такие же последствия, как и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции Российской Федерации, что влечет утрату ею юридической силы, и такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, а значит, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов; оно не может быть пересмотрено другими органами или преодолено путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта либо посредством применения нормативного правового акта в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, а также обязывает всех правоприменителей, включая суды общей юрисдикции и арбитражные суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Юридическое последствие решения Конституционного Суда Российской Федерации, в котором выявляется конституционно-правовой

смысл нормы, – прекращение ее действия (и, соответственно, применения) в неконституционном истолковании, а значит, утрата ею силы на будущее время в любом ином – расходящемся с выявленным конституционно-правовым – смысле, допускавшемся в прежнем ее понимании. Это означает, что такая норма по общему правилу, вытекающему из статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, частей первой, третьей и пятой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», с момента вступления решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле, а правоприменительные органы обязаны учитывать сформулированную в нем позицию Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации данная норма по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой (постановления от 7 ноября 2012 года № 24-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 18 сентября 2014 года № 23-П; определения от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р, от 9 ноября 2010 года № 1437-О-П и др.).

В силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, рассматриваемых во взаимосвязи с положениями статьи 6, части пятой статьи 79 и части второй статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предполагается, что не могут применяться судами, иными органами и должностными лицами вопреки выявленному Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовому смыслу положения других нормативных правовых актов, основанные на том положении, конституционно-правовой смысл которого был выявлен, либо воспроизводящие его или являющиеся такими же, как то положение, конституционно-правовой смысл которого был выявлен.

Иными словами, выявление Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правового смысла нормы, по сути, означает приведение в соответствие с Конституцией Российской Федерации правового регулирования, предусмотренного в законоположениях, которые являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, а также в законоположениях, которые воспроизводят проверенные Конституционным Судом Российской Федерации нормы закона или основаны на них, либо в таких же, как являвшиеся предметом рассмотрения, законоположениях данного или иного нормативного правового акта. По своим правовым последствиям это сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы, а следовательно, должно учитываться правоприменительными органами при рассмотрении после вступления в силу решения Конституционного Суда Российской Федерации, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, обращений граждан и их объединений, в том числе муниципальных образований, основанных на выраженных в данном решении Конституционного Суда Российской Федерации правовых позициях.

Следовательно, при выявлении в процессе рассмотрения конкретного дела признаков того, что на подлежащие применению в этом деле нормы правового акта распространяется правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, ранее сформулированная в отношении подобных нормативных положений, содержащихся в иной части текста того же правового акта либо в другом нормативном правовом акте, и, соответственно, что эти нормы должны истолковываться и применяться с учетом выработанных Конституционным Судом Российской Федерации требований, суд общей юрисдикции, арбитражный суд не вправе оставить это обстоятельство без внимания и обязан в случае, если придет к выводу о невозможности самостоятельно решить вопрос о том, является ли подлежащая применению норма по своей сути такой же, как та,

конституционно-правовое истолкование которой дано Конституционным Судом Российской Федерации, обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности подлежащих применению в конкретном деле нормативных положений. Такой вывод вытекает, в частности, из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П.

В то же время, как следует из взаимосвязанных положений статей 87, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», граждане и их объединения, в том числе муниципальные образования, полагающие, что их права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле судом с учетом распространения (или нераспространения) на соответствующие нормы ранее сформулированной в отношении подобных законоположений правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, вправе обратиться в установленном порядке в Конституционный Суд Российской Федерации, который, обладая исключительной прерогативой по устранению неопределенности в вопросе о том, нарушаются ли нормой закона – в свете приданного ей судебным толкованием смысла – конституционные права и свободы человека и гражданина, и, соответственно, по оценке правовой нормы на соответствие Конституции Российской Федерации, окончательно решает вопросы, связанные с основаниями и пределами универсализации выработанных им правовых позиций.

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 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования – не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные постановления, принятые по делу с участием администрации муниципального образования «Нерюнгринский район», основанные на пункте 18 части 1 статьи 14 и пункте 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их 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».

13-П



Конституционный Суд
Российской Федерации