



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянск Козьмодемьянского муниципального района Московской области» и администрации Новосибирского района Новосибирской области

город Санкт-Петербург

30 мая 2023 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

с участием представителя муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянск Козьмодемьянского муниципального района Московской области» – кандидата юридических наук О.И.Баженовой,

полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Петрова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации И.В.Рукавишниковой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.В.Коновалова, представителя Правительства Российской Федерации – директора Департамента природных ресурсов, земельных отношений и агропромышленного комплекса Правительства Российской Федерации, кандидата юридических наук Е.Л.Ковалёвой,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами.

Поводом к рассмотрению дела явились жалоба муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянск Калужской области» в лице администрации города и жалоба администрации Новосибирского района Новосибирской области, представляющей соответствующий район. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормативные положения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, объяснения представителей сторон и выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Д.С.Короткова, от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – М.Н.Сафиной, от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии со статьей 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, указанными в его статье 3¹, осуществляется после государственной регистрации права собственности на них, если данным Федеральным законом или другими федеральными законами не установлено иное; отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими (пункт 1); предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа; органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения; органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на

межселенных территориях муниципального района; органами исполнительной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя в отношении земельных участков, расположенных в их границах, если их законами не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований указанных субъектов Российской Федерации; федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог федерального значения; федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в случае, предусмотренном пунктом 12 статьи 3⁴ данного Федерального закона; органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (пункт 2); исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, также являются органами, уполномоченными на заключение в отношении таких земельных участков договора мены, соглашения об установлении сервитута, соглашения о перераспределении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на принятие решений о перераспределении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и на выдачу разрешения на использование земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (пункт 4).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливая, в частности, перечни вопросов местного значения городского

поселения и муниципального района, относит к ним соответственно участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному) и транспортированию твердых коммунальных отходов на территории городского поселения (пункт 18 части 1 статьи 14) и участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территории муниципального района (пункт 14 части 1 статьи 15), а также определяет круг вопросов местного значения сельского поселения и возлагает на органы местного самоуправления муниципального района обязанности по решению возникающих на территориях сельских поселений, входящих в его состав, вопросов местного значения, предусмотренных данным Федеральным законом для городских поселений, но прямо не отнесенных к вопросам местного значения сельских поселений (части 3 и 4 статьи 14), в том числе вопроса, предусмотренного пунктом 18 части 1 статьи 14 данного Федерального закона.

Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает, что управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 10), а также устанавливает требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (статья 51).

В силу Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья

населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 1 статьи 22).

Согласно Федеральному закону от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» индивидуальный предприниматель или юридическое лицо не вправе осуществлять деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности на конкретном объекте обезвреживания отходов и (или) объекте размещения отходов I–IV классов опасности, если на этом объекте уже осуществляется деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов I–IV классов опасности другим индивидуальным предпринимателем или другим юридическим лицом, имеющими лицензию на указанную деятельность (пункт 2 статьи 9 в редакции Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ); территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями; организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом (пункты 1 и 2 статьи 13).

Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1156) закреплено, что, обнаружив место складирования твердых коммунальных отходов, объем которых превышает 1 куб. метр, на земельном участке, не предназначенном для этих целей и не указанном в соглашении (далее – место несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов), региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее также – региональный оператор) обязан в течение 5 рабочих дней уведомить любым способом, позволяющим получить подтверждение доставки такого уведомления, собственника земельного

участка, орган местного самоуправления и орган, осуществляющий государственный экологический надзор, об обнаружении такого места, а также уведомить любым способом, позволяющим получить подтверждение доставки такого уведомления, собственника земельного участка о необходимости ликвидации такого места в течение 30 дней после получения уведомления и направить ему проект договора на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (пункт 16); если собственник земельного участка в течение 30 дней со дня получения уведомления регионального оператора не обеспечил ликвидацию такого места самостоятельно и не заключил договор с региональным оператором на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, региональный оператор в течение 30 дней после отправления уведомления собственнику земельного участка ликвидирует такое место; в этом случае региональный оператор вправе обратиться в суд с требованием о взыскании понесенных расходов (пункт 17); собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию такого места или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с региональным оператором (пункт 18).

1.1. Решением Арбитражного суда Красноярского края от 10 августа 2020 года, оставленным без изменения постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 2 марта 2021 года и постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 июня 2021 года, удовлетворен иск регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами к администрации города Кодинска о взыскании расходов, связанных с ликвидацией места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, в размере 324 416,12 руб. Выявленная свалка находилась в черте города на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена и который не предназначен для этих целей. Суды исходили из того, что обязанность по

поддержанию в надлежащем состоянии расположенных на территории городских поселений земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, возлагается на органы местного самоуправления городских поселений. Эта обязанность предопределена тем, что органы местного самоуправления муниципальных образований, юридически не являющихся собственниками такого рода участков, наделены полномочиями по распоряжению ими, т.е. фактически реализуют в их отношении правомочия собственника, а значит, должны нести бремя их содержания. Но, поскольку администрация города Кодинска не приняла мер по самостоятельной ликвидации несанкционированной свалки, а от заключения с региональным оператором договора на выполнение соответствующих работ отказалась, эти работы выполнены региональным оператором, что и расценено судами как причина возникновения у ответчика неосновательного обогащения.

В передаче кассационной жалобы ответчика на указанные судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2021 года.

По мнению администрации города Кодинска, статья 3³ (и, в частности, ее пункт 2) Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункт 18 части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункты 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами противоречат статьям 12, 19 (часть 1), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской Федерации, поскольку в силу своей неопределенности, в том числе в части категории «предоставление» применительно к расположенным на территории муниципальных образований земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена, позволяют произвольно определять круг обязанностей органов местного самоуправления в отношении таких участков

и, в нарушение конституционных принципов равенства и единства публичной власти, возлагать исключительно на муниципальные образования ответственность за их содержание в надлежащем состоянии – включая обязанность по ликвидации несанкционированных свалок, возникающих на таких участках, – без предоставления необходимых для осуществления данной функции материально-финансовых средств.

1.2. Рассмотрев иск прокурора, действующего в интересах неопределенного круга лиц, Ленинский районный суд города Новосибирска решением от 24 декабря 2020 года возложил на администрацию Новосибирского района Новосибирской области обязанность в течение шести месяцев со дня вступления решения в законную силу ликвидировать несанкционированную свалку на земельном участке, расположенном на территории района, относящемся к землям сельскохозяйственного назначения (вид разрешенного использования: «сенокосы») и находящемся в собственности Российской Федерации; аналогичное требование к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Новосибирской области оставлено без удовлетворения. Суд исходил из того, что организация деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов на территории соответствующего муниципального образования относится к ведению администрации района. Заключение же с региональным оператором соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами не снимает с администрации обязанность принять меры, направленные на ликвидацию образовавшейся на территории района несанкционированной свалки.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 1 июня 2021 года решение суда первой инстанции отменено и вынесено новое решение, которым требование к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Новосибирской области удовлетворено, а аналогичное требование к администрации района оставлено без

удовлетворения. По мнению областного суда, обязанность по ликвидации несанкционированной свалки твердых коммунальных отходов, собственник которых не установлен, должен нести собственник соответствующего земельного участка в лице федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника в отношении федерального имущества.

Однако определением судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 сентября 2021 года апелляционное определение отменено и дело направлено на новое рассмотрение. При новом рассмотрении дела апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 16 декабря 2021 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 апреля 2022 года, решение суда первой инстанции отменено и вынесено новое решение, которым иски прокурора Новосибирского района к администрации Новосибирского района Новосибирской области о возложении обязанности ликвидировать несанкционированную свалку удовлетворены, а аналогичные требования к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Новосибирской области оставлены без удовлетворения. Суды исходили из того факта (установленного актом проверки Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Новосибирской области от 28 октября 2019 года и постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2020 года, а также подтвержденного справкой администрации Боровского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области), что несанкционированная свалка, о которой идет речь, образовалась в результате жизнедеятельности населения села Боровое, находится в границах Боровского сельсовета, функционировала долгое время и была официально закрыта для приема твердых коммунальных отходов. Обращение же администрации района к региональному оператору по поводу принятия мер

по ликвидации свалки не достигло цели, что, по мнению судов, свидетельствует о ненадлежащем исполнении ею обязанностей, связанных с использованием земельного участка, расположенного на территории соответствующего муниципального образования.

В передаче кассационной жалобы администрации района на указанные судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2022 года.

По мнению администрации Новосибирского района Новосибирской области, положения статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ) и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствуют статьям 10, 12, 17 (часть 3), 19, 36 (часть 3), 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, – предполагают возложение на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированной свалки твердых отходов и мусора, размещенных неустановленными лицами на земельных участках, расположенных на территории этих муниципальных образований, но не находящихся в их собственности.

1.3. С учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» статья 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», оспариваемая администрацией

города Кодинска как в целом, так и применительно к ее пункту 2, может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не в полном объеме, а лишь в части тех ее положений, которые касаются полномочий органа местного самоуправления городского поселения в отношении расположенных на территории такого поселения земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Оспариваемый же администрацией Новосибирского района Новосибирской области пункт 2 статьи 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ, действовавшей на момент рассмотрения спора с ее участием), как следует из представленных судебных актов, в ее деле судами не применялся, а потому производство по настоящему делу в части проверки конституционности указанного законоположения подлежит прекращению в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 названного Федерального конституционного закона.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в той мере, в какой они, действуя в нормативной связи, служат основанием для решения вопроса о возложении на орган местного самоуправления муниципального образования (в частности, городского поселения или муниципального района) обязанности по самостоятельной (за счет средств местного бюджета) ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или о

взыскании с данного муниципального образования расходов, понесенных региональным оператором в связи с ликвидацией указанных мест в случае, когда этот орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно либо не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если указанные места расположены в границах данного муниципального образования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, либо на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

2. Конституция Российской Федерации, исходя из понимания местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России, 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 (статьи 1, 12 и 16). В развитие этих положений она закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения непосредственно и через представительство в органах местного самоуправления (статья 130); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств; органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (статья 132); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной

власти публичных функций, а равно 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 России 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. Предназначение местного самоуправления, приоритетом которого выступает решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения, определяется вместе с тем целями наиболее эффективной реализации вытекающих из Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (включая право на охрану здоровья и на благоприятную окружающую среду, являющуюся одним из важнейших условий обеспечения достойной жизни и свободного развития человека), а также по использованию и охране земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статьи 2, 7, 9, 41 и 42).

Конституция Российской Федерации исходит из того, что органы местного самоуправления должны решать вопросы, относящиеся к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования (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 и в то же время на единстве системы публичной власти – взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее успешного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории: как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах конституционно оправданного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории.

При этом закрепленный в статье 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации принцип единства системы публичной власти, направленный на повышение эффективности ее функционирования, предполагает не только необходимость слаженного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления, но и наличие организационно-правовых и финансовых механизмов данного взаимодействия. Такого рода механизмы – в контексте реализации предписаний статей 75¹, 132 (части 2 и 3) и 133 Конституции Российской Федерации – должны быть основаны на принципе сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализация региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по обеспечению устойчивого развития территории данного региона и России в целом.

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 ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1), подлежит определению на основе 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 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 цель 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 ее субъектами 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 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, вело 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. Основным законодательным актом, регулирующим отношения в области местного самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который, как следует из его преамбулы, в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, а также определяет государственные гарантии его осуществления. К общим принципам организации местного самоуправления, получившим закрепление в данном 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.

Согласно данному Федеральному закону местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения; в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов (часть 1 статьи 10).

Определяя перечни вопросов местного значения по видам муниципальных образований, данный Федеральный закон в редакции, действовавшей до 1 января 2016 года, относил к вопросам местного значения городского поселения организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а к вопросам местного значения муниципального района – организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ). С 1 января 2016 года к числу вопросов местного значения городского поселения было отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному) и транспортированию твердых коммунальных отходов, а к числу вопросов местного значения муниципального района – участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов (пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 в редакции Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ).

С 1 января 2019 года приведенное правовое регулирование скорректировано Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ (пункты 1 и 2 статьи 4). В частности, к числу вопросов местного значения городского поселения стало относиться участие в организации деятельности

по накоплению (в том числе раздельному) и транспортированию твердых коммунальных отходов, при этом на территориях сельских поселений, входящих в состав муниципального района, данный вопрос решается органом местного самоуправления соответствующего муниципального района, если его решение не отнесено к ведению органов местного самоуправления сельских поселений законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений; к числу же вопросов местного значения муниципального района отнесено участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территории соответствующего муниципального района (пункт 18 части 1, части 3 и 4 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ).

Установление федеральным законодателем перечня вопросов местного значения муниципальных образований предполагает, как правило, закрепление лишь предметной сферы их ведения, что обуславливает необходимость – при определении конкретных полномочий органов местного самоуправления, в частности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, а также объема финансовых обязательств муниципальных образований, обеспечивающих реализацию этих полномочий, – учитывать компетенцию органов публичной власти иных территориальных уровней, которой они наделены в соответствующей области, а это, в свою очередь, предопределяет обращение помимо приведенных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к нормам специального отраслевого законодательства, регулирующего соответствующие отношения.

3.1. Предусмотренное статьей 42 Конституции Российской Федерации право каждого на благоприятную окружающую среду – в контексте провозглашенных в ее преамбуле цели обеспечения благополучия и процветания России и ответственности за страну перед нынешним и будущими поколениями, а также конституционного требования о сбалансированности прав и обязанностей гражданина (статья 75¹) – неразрывно связано с конституционной обязанностью сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58). Исполнению данной конституционной обязанности, являющейся одновременно частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, и вместе с тем достижению конституционно значимой цели сохранения благоприятной окружающей среды, включая ее защиту от негативного воздействия отходов производства и потребления, призван содействовать, в частности, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который в развитие упомянутых конституционных предписаний устанавливает правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, в том числе определяет полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере, а также предусматривает требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, включая требования при обращении с отходами производства и потребления (статья 51).

Данный Федеральный закон, возлагающий осуществление управления в области охраны окружающей среды на органы местного самоуправления (статья 10), относит к субъектам природоохранной деятельности не только указанные органы, но и органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, которым предоставляются достаточно широкие полномочия в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (статьи 5 и 6). При этом если до 1 января 2019 года данный Федеральный закон предусматривал (пункты 1 и 2 статьи 7 в редакции Федерального

закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ) аналогичное установленному Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регулирование в части вопросов местного значения городских поселений и муниципальных районов, относящихся к сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, то в действующей редакции он вовсе не определяет конкретные полномочия городских поселений в этой сфере, а к вопросам местного значения муниципального района относит лишь организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды (пункт 1 статьи 7 в редакции Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ).

В то же время данный Федеральный закон исходит из принципа ответственности органов всех трех уровней публичной власти за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях (абзац одиннадцатый статьи 1 и абзац шестой статьи 3), что согласуется с конституционными предписаниями о единстве системы публичной власти.

3.2. Согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления», являющемуся специальным законодательным актом, устанавливающим правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду (преамбула), территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями, а организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом (пункты 1 и 2 статьи 13). Приведенные законоположения не устанавливают конкретных полномочий органов публичной власти по очистке территории муниципального образования от твердых коммунальных отходов, не освобождают органы местного самоуправления от участия в этой

деятельности, но в то же время не возлагают обязанность по ее осуществлению исключительно на указанные органы.

В силу этого названные нормы подлежат применению во взаимосвязи с иными положениями данного Федерального закона, предусматривающими полномочия в области обращения с отходами, принадлежащие как органам местного самоуправления, так и органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также во взаимосвязи с нормами других федеральных законов, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере. К числу таких норм – помимо, в частности, пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» – относится и оспариваемый администрацией Новосибирского района Новосибирской области пункт 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», предписывающий осуществлять сбор, накопление, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание и размещение отходов производства и потребления на условиях и способами, безопасными для здоровья населения и среды обитания, и в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» к полномочиям органов местного самоуправления городского поселения и муниципального района в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда эта обязанность лежит на других лицах, определение схемы размещения таких мест (площадок) и ведение их реестра, а также организация экологического воспитания и формирования экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами; причем органы местного самоуправления муниципального района

осуществляют указанные полномочия на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, и на межселенной территории (пункты 1–3). Кроме того, данный Федеральный закон допускает возможность перераспределения перечисленных полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном частью 1² статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т.е. путем принятия закона субъекта Российской Федерации (статья 8¹).

В то же время гораздо более широким объемом полномочий в области обращения с отходами наделены субъекты Российской Федерации, которые, в числе прочего, разрабатывают, утверждают и реализуют региональные программы в области обращения с отходами, включая твердые коммунальные отходы, организуют деятельность по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов, утверждают порядок их накопления (в том числе раздельного), регулируют деятельность региональных операторов по обращению с отходами, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора, разрабатывают и утверждают территориальные схемы обращения с отходами и т.д. (абзацы третий и шестнадцатый – девятнадцатый статьи 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»). При этом в региональной программе в области обращения с отходами субъекты Российской Федерации обязаны предусматривать мероприятия, направленные на выявление мест несанкционированного размещения отходов (абзац пятый пункта 2 статьи 13² Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

В свою очередь, Российская Федерация устанавливает правовое регулирование отношений, возникающих в сфере обращения с отходами, а также осуществляет ряд иных полномочий в данной сфере. Это, в частности, установление порядка разработки, утверждения и корректировки

федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами и территориальных схем обращения с отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем, утверждение правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и правил ведения их реестра, установление порядка создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации федеральной государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов, установление единых требований к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов, в том числе в отношении выбора мест размещения таких объектов, используемых материалов и технологических решений и др. (абзацы тридцать восьмой, пятьдесят пятый, пятьдесят восьмой и пятьдесят девятый статьи 5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Таким образом, система обращения с отходами в Российской Федерации – согласно конституционным предписаниям о единстве системы публичной власти – построена на взаимодействии и участии в ней всех трех уровней этой власти. В то же время приведенное правовое регулирование четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных, в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Соответственно, на органы местного самоуправления муниципальных образований прямо не возложена обязанность по ликвидации такого рода мест, обнаруженных на расположенных в границах этих муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

4. Учитывая ценность земли и других природных ресурсов для нынешнего и будущих поколений, а также исходя из приоритета охраны земли как основы жизни и деятельности человека и как важнейшего

компонента окружающей среды (преамбула; статья 9, часть 1, Конституции Российской Федерации), Земельный кодекс Российской Федерации, регулирующий отношения по использованию и охране земель (земельные отношения), возлагает как на собственников земельных участков, так и на лиц, не являющихся их собственниками (землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков), обязанность проводить мероприятия по защите земель, в частности от загрязнения отходами производства и потребления (пункт 1 статьи 3 и подпункт 2 пункта 2 статьи 13), использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, не наносящими вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту, осуществлять мероприятия по охране земель, включая меры пожарной безопасности, не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы и т.д. (абзацы первый, второй, четвертый и восьмой статьи 42). При этом соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований земельного законодательства, которые касаются объектов земельных отношений и за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, является предметом как государственного земельного надзора (подпункт 1 пункта 2 статьи 71), так и муниципального земельного контроля, возложенного на уполномоченные органы местного самоуправления (пункты 1 и 2 статьи 72).

4.1. Государственный земельный надзор осуществляется, в частности, за соблюдением обязательных требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (подпункт «а» пункта 7, пункт 8, подпункт «г» пункта 9 и пункт 10 Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года

№ 1081), а органы государственного земельного надзора вправе применять меры административного воздействия в этой сфере (статьи 23.15 и 23.21 КоАП Российской Федерации).

Вместе с тем в отличие от органов государственного земельного надзора должностные лица органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах муниципального образования объектов земельных отношений, не имеют права составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать к административной ответственности, а равно выносить обязательные для исполнения предписания (кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2018 года № 50-КГ18-3). В случае выявления в ходе проверки в рамках муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения и копия данного акта направляется должностным лицом органа местного самоуправления в орган государственного земельного надзора для принятия решения о привлечении виновного к ответственности (пункты 4 и 5 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации). Ограничены муниципальные органы и в основаниях для проведения внеплановых проверок.

Таким образом, вопросы, связанные с осуществлением государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, получили разрешение на началах взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Между тем, с одной стороны, органы местного самоуправления – как наиболее приближенные к источникам образования отходов органы публичной власти – в рамках предоставленных им полномочий по муниципальному земельному контролю имеют объективную возможность максимально оперативно, еще на начальном этапе формирования мест несанкционированного размещения

твердых коммунальных отходов, выявлять такие места, устанавливать лиц, в результате деятельности которых данные отходы образуются и размещаются на не предназначенных для этого территориях, а также собственников или пользователей земельных участков, ответственных за их загрязнение, предъявлять к таким лицам требования об освобождении земельных участков от несанкционированных свалок. Кроме того, в контексте реализации полномочий органов местного самоуправления городского поселения и муниципального района в области обращения с твердыми коммунальными отходами, возложенных на них пунктами 1 и 2 статьи 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», указанные органы обязаны устранять причины образования новых несанкционированных свалок путем своевременного создания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, их рационального (с учетом потребностей населения) размещения, не допускать превышения лимитов размещения на таких площадках отходов, организовывать общественные мероприятия с целью формирования экологической культуры и пр. С другой стороны, органы муниципального земельного контроля обладают меньшим объемом полномочий в этой сфере, на что Конституционный Суд Российской Федерации указал в Постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П.

4.2. Между тем в правоприменительной практике именно муниципальные образования рассматриваются как субъекты, непосредственно ответственные за содержание (в том числе за недопущение размещения отходов) не только земель и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, но и расположенных в границах этих муниципальных образований земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также земельных участков, находящихся в государственной собственности и не закрепленных за конкретным пользователем. В связи с этим на них возлагается безусловная обязанность обеспечить за счет средств местного бюджета финансирование мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок, образовавшихся на этих землях и земельных участках.

Подтверждением тому служат судебные акты, вынесенные в отношении заявителей по настоящему делу, а также кассационные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2020 года № 53-КА19-15 и от 29 января 2020 года № 53-КА19-14, определения Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2020 года № 308-ЭС20-16361 по делу № А32-26570/2019, от 16 декабря 2020 года № 308-ЭС20-21266 по делу № А32-60577/2019 и от 26 июля 2021 года № 308-ЭС21-11639 по делу № А32-8653/2020, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12 февраля 2020 года по делу № А06-5913/2019, кассационные определения Первого кассационного суда общей юрисдикции от 24 апреля 2020 года № 88а-11343/2020 и от 15 января 2021 года № 88а-2264/2021, определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 26 августа 2021 года по делу № 88-20030/2021 и кассационное определение того же суда от 17 декабря 2021 года № 88а-29644/2021, кассационные определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18 августа 2021 года № 88а-12942/2021 и от 21 декабря 2022 года № 88а-21911/2022, кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 9 августа 2022 года № 88а-25661/2022, кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 8 сентября 2020 года № 88А-17955/2020, кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13 января 2022 года № 88А-545/2022 и др.

Такой подход может быть в какой-то мере оправдан, в частности, в ситуациях, когда твердые коммунальные отходы размещены исключительно или преимущественно населением муниципального образования и при этом их размещение находится в прямой зависимости от ненадлежащего исполнения органом местного самоуправления данного муниципального образования возложенных на него полномочий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (прежде всего в части организации на территории муниципального образования удовлетворяющих потребностям жителей мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов) и

муниципального земельного контроля. В то же время размещение отходов исключительно или преимущественно населением не может быть в каждом случае столь бесспорным, чтобы давать основание для презумпции, согласно которой если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, производящие отходы, не установлены, то собственником отходов являются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся (примечание к пункту 7.8 ГОСТа 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введенного постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 года № 607-ст). Например, при наличии на территории муниципального образования садоводств или огородничеств свой вклад в создание места несанкционированного размещения отходов могут вносить и члены соответствующих некоммерческих товариществ, а при обнаружении такого места поблизости от автомобильной дороги, проходящей по территории нескольких муниципальных образований, нельзя исключать, что оно стихийно сформировано с участием владельцев транспортных средств, использующих транзит через территорию данного муниципального образования, и т.д. Во всяком случае, субъекты, осуществляющие муниципальный земельный контроль, даже если бы и наблюдали сам акт несанкционированного размещения отходов, фактически существенно ограничены в возможности установить виновное в таком размещении лицо.

Предположение же о том, что к реальным возможностям муниципального образования, по крайней мере ранее, безусловно относилось избежание формирования мест несанкционированного размещения отходов посредством перечисленных выше действий (создание дополнительных мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, их рациональное, с учетом потребностей населения, размещение и т.д.), не в полной мере согласуется с тем обстоятельством, что сам законодатель осознавал недостатки прежнего правового регулирования в сфере обращения с

отходами, что и повлекло его приведение в нынешнее состояние, позволяющее говорить в целом о более системном подходе к решению этого вопроса.

5. Конституционный Суд Российской Федерации уже обращался к проблеме 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 и муниципальных районов обязанности по ликвидации несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории данных муниципальных образований. При этом предметом оценки выступало правовое регулирование, действовавшее до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П, конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, по смыслу 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 главной целью местного самоуправления, заключающейся в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Это предполагает, что законом – с соблюдением требований формальной определенности в разграничении полномочий и гарантирования местному

самоуправлению необходимых источников доходов – на органы местного самоуправления может быть возложено 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. В системе действующего 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. 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 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), 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 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. Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации признал пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в действовавшей на тот момент редакции) не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащееся в нем положение – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего 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. При этом Конституционный Суд Российской Федерации указал на существующую у законодателя возможность, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, конкретизировать организационно-правовой механизм обеспечения очистки земельных участков от загрязнения отходами применительно к участию в этих отношениях органов местного самоуправления.

В Постановлении от 26 апреля 2016 года № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что изложенные в его Постановлении 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. Вместе с тем, 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 природой местного самоуправления и соразмерно обеспечиваемых из соответствующих финансовых источников в целях покрытия расходов на связанные с этим мероприятия. Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации признал 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 редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ) 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 этих муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

Приведенные 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 правоприменителями, включая суды. Причем эти правовые позиции не могут быть расценены как ограниченные только вопросами несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда: в силу своего универсального характера они имеют безусловное юридическое значение и в иных случаях неправомерного размещения отходов неустановленными лицами на объектах, расположенных на территории муниципального образования (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 720-О и от 27 февраля 2018 года № 559-О).

6. Само по себе разграничение прежде единой государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, которое в качестве принципа закреплено в Земельном кодексе Российской Федерации (подпункт 9 пункта 1 статьи 1) и правовые основы и порядок которого устанавливаются федеральным законом, обусловлено закреплением в числе основ конституционного строя Российской Федерации многообразия форм собственности на землю (статья 9, часть 2, Конституции Российской Федерации).

В силу статьи 72 (пункты «г», «к» части 1) Конституции Российской Федерации, относящей разграничение государственной собственности, в том числе на землю, и земельное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, вопросы разграничения государственной собственности на землю между территориальными уровнями публичной власти, включая определение субъекта, ответственного за распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, решаются Российской Федерацией и ее субъектами в порядке, определяемом, в частности, статьей 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, а также ее статьей 132 (часть 2) о том, что органы

местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями лишь с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При этом, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, наделение органов местного самоуправления теми или иными государственными полномочиями является исключительной прерогативой законодательных органов государственной власти, что обусловлено необходимостью создания наиболее благоприятных условий для эффективной реализации соответствующих полномочий на конкретной территории и в конкретных социально-экономических условиях (Определение от 15 января 2008 года № 219-О-О).

6.1. Действуя в рамках предоставленной ему дискреции, законодатель принял Федеральный закон от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (утратил силу с 1 июля 2006 года в связи с принятием Федерального закона от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ), определивший правовые основы разграничения государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, включая основания внесения земельных участков в перечни земельных участков, на которые возникает право собственности соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предусматривающий, какие земельные участки – в целях разграничения государственной собственности на землю – относятся к федеральной собственности, к собственности субъектов Российской Федерации и к собственности поселений, городских округов и муниципальных районов (статья 3¹), и определяющий полномочия органов публичной власти в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (статья 3³). При этом органы местного самоуправления городских поселений и муниципальных районов были наделены полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная

собственность на которые не разграничена, расположенных на территории соответственно данных городских поселений и сельских поселений, входящих в состав данных муниципальных районов (на межселенных территориях муниципального района), и полномочиями на заключение в отношении таких земельных участков договора мены, соглашения об установлении сервитута, соглашения о перераспределении земель и земельных участков, на принятие решений об их перераспределении и на выдачу разрешения на их использование в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (абзацы третий и четвертый пункта 2 и пункт 4 статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Вместе с тем наделение указанных органов местного самоуправления полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (при этом что неразграниченные земли по-прежнему составляют значительную часть земельного фонда страны), не позволяет рассматривать эти полномочия как связанные исключительно с решением вопросов местного значения, на что уже обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П.

В то же время само по себе разграничение публичной собственности на землю на государственную (собственность Российской Федерации и собственность ее субъектов) и муниципальную собственность автоматически не предопределяет, что публично-правовые полномочия в отношении тех или иных земель или земельных участков могут принадлежать только тому публично-правовому образованию, которое является собственником соответствующих земель или земельных участков. Конституция Российской Федерации не исключает такого распределения полномочий между различными уровнями публичной власти, при котором, в частности, полномочия в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также находящихся в федеральной собственности, могут быть возложены и на иные уровни публичной власти, включая органы местного самоуправления. Однако такое

возложение предполагает как соблюдение вытекающего из Конституции Российской Федерации порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями, так и передачу необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

6.2. Наделяя органы местного самоуправления полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, законодатель предусмотрел в Бюджетном кодексе Российской Федерации зачисление в бюджеты муниципальных образований (в частности, городских поселений и муниципальных районов) – до разграничения государственной собственности на землю и по нормативам, установленным данным Кодексом, – доходов от продажи и передачи в аренду расположенных в границах этих муниципальных образований земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также платы по соглашениям об установлении сервитута и платы за публичный сервитут в отношении указанных земельных участков (части пятая и шестая статьи 62). Соответствующие доходы относятся к категории неналоговых доходов местных бюджетов и могут использоваться в том числе на осуществление мероприятий по выявлению и ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на землях и земельных участках, расположенных в границах соответствующих муниципальных образований.

Однако, как показывает практика, указанные доходы обычно составляют весьма незначительную часть в общем объеме неналоговых поступлений и не покрывают затрат на ликвидацию возникающих несанкционированных свалок. Кроме того, такие муниципальные образования, как городские поселения и муниципальные районы, на территории которых преобладают неликвидные неразграниченные земли, не имеют объективной возможности даже частично (а тем более – полностью) взять на себя соответствующие затраты. Предусмотренные же действующим регулированием механизмы софинансирования мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в рамках реализации федеральных и региональных программ реально не

позволяют этим муниципальным образованиям получить необходимое финансирование, поскольку федеральные программы рассчитаны главным образом на ликвидацию крупных свалок, расположенных в основном в границах городов федерального значения и таких муниципальных образований, как городские округа, а региональные программы, как правило, устанавливают в качестве условия получения субсидии из регионального бюджета софинансирование самим муниципальным образованием расходов на ликвидацию несанкционированных свалок (например, раздел XI «Порядок предоставления и распределения субсидии из областного бюджета Новосибирской области местным бюджетам Новосибирской области на ликвидацию несанкционированных свалок отходов, образовавшихся до 01.01.2019 (за исключением объектов, ликвидируемых в рамках регионального проекта «Чистые города»)» Порядка предоставления и распределения субсидий из областного бюджета Новосибирской области местным бюджетам на реализацию мероприятий государственной программы Новосибирской области «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления в Новосибирской области» – приложение № 5 к государственной программе Новосибирской области «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления в Новосибирской области», утвержденной постановлением Правительства Новосибирской области от 19 января 2015 года № 10-п; раздел 5 «Ресурсное обеспечение программы» Региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в Красноярском крае на 2018–2035 годы, утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30 августа 2018 года № 497-п).

Как уже указывал Конституционный Суд Российской Федерации, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по ликвидации несанкционированных мест размещения твердых коммунальных отходов на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, – притом что само по себе такое наделение приемлемо с точки зрения Конституции

Российской Федерации – не означает, что до установления такого рода регулирования на органы местного самоуправления возлагалась вся полнота бремени несения затрат по очистке территорий муниципальных образований от загрязнения отходами потребления (Определение от 27 февраля 2018 года № 559-О), а это во всяком случае предполагает обязательность софинансирования соответствующей деятельности за счет федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

7. В силу статей 2 и 42 Конституции Российской Федерации задача по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов имеет общегосударственное значение, а потому в ее решении должны участвовать органы всех уровней публичной власти – как действующие от лица государства. Решение данной задачи не может быть возложено лишь на органы местного самоуправления и осуществляться исключительно за счет средств местных бюджетов.

В условиях же актуального (текущего) регулирования – предусматривающего обязанность именно собственника земельного участка обеспечить ликвидацию образованного на нем места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (пункты 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами) и в то же время четко не распределяющего между уровнями публичной власти полномочия по ликвидации несанкционированных свалок отходов, когда их собственник (разместившее их лицо) не установлен, а свалки обнаружены на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, либо на земельных участках, находящихся в государственной собственности, – отсутствуют действенные механизмы финансирования соответствующих мероприятий, учитывающие размер свалки (объем накопленных отходов), требуемые для ее ликвидации капиталовложения, доходы бюджета муниципального образования, ликвидность земельного участка, наличие либо отсутствие возможности предоставить его в пользование на инвестиционных условиях и прочие факторы.

Изменения в правовом регулировании порядка обращения с отходами, направленные на перераспределение ответственности публично-правовых образований в данной сфере с учетом масштаба нуждающихся в решении задач и наличия организационных и финансовых источников для их решения, тем не менее не устранили выявленного Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 13 октября 2015 года № 26-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П дисбаланса в этой области правового регулирования и в практике его применения. В силу обнаруженного дисбаланса на органы местного самоуправления возлагалась и продолжает возлагаться безусловная обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, собственник которых (разместившее их лицо) не установлен, если такие места обнаружены на расположенных на территории муниципального образования земельных участках, находящихся в государственной собственности и не закрепленных за конкретным пользователем (за исключением земель лесного фонда, поскольку в отношении них такая возможность прямо исключена названными постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации), притом что не обеспечено справедливое и гарантированное софинансирование Российской Федерацией или ее субъектом исполнения органами местного самоуправления указанной обязанности.

Между тем органы местного самоуправления не могут и не должны нести всю полноту ответственности за ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, собственник которых (разместившее их лицо) не установлен, если такие места обнаружены на расположенных в границах соответствующих муниципальных образований земельных участках, находящихся в государственной собственности, и при этом не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования. Кроме того, наделение органов местного самоуправления

полномочиями в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и тем самым возложение на них обязанности действовать от имени «государственного» собственника не могут рассматриваться как достаточное основание для возложения на эти органы всей полноты ответственности за ликвидацию обнаруженных на таких землях и земельных участках мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов. В силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в постановлениях от 13 октября 2015 года № 26-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П, возложение такой ответственности на органы местного самоуправления возможно только при наличии прямого указания в федеральном законодательстве на полномочия этих органов по ликвидации мест размещения отходов на таких землях и земельных участках, сопровождаемого одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или ее субъектов в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий, либо при наличии закона субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов.

Использование же в правоприменительной практике положений статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в качестве нормативного основания для возложения на органы местного самоуправления муниципальных образований безусловной обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или

для взыскания с муниципального образования расходов, понесенных региональным оператором в связи с ликвидацией указанных мест в случае, когда орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах соответствующих муниципальных образований на земельных участках, находящихся в государственной собственности, либо на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, влечет нарушение принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также нарушение принципа единства системы публичной власти и, кроме того, нарушение конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления и на благоприятную окружающую среду, а потому противоречит статьям 2, 42, 130 (часть 1), 132 (части 1 и 3) и 133 Конституции Российской Федерации.

8. Таким образом, положения статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 42, 130 (часть 1), 132 (части 1 и 3) и 133, в той мере, в какой они, применяемые совокупно или обособленно, являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления муниципального образования обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, собственник которых (разместившее их лицо) не установлен, или для взыскания с муниципального

образования расходов, понесенных региональным оператором в связи с ликвидацией таких мест в случае, когда этот орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах муниципального образования:

на земельных участках, находящихся в государственной собственности, поскольку не обеспечено финансирование (либо – если доказано, что твердые коммунальные отходы размещены преимущественно населением данного муниципального образования, – справедливое гарантированное софинансирование) Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации исполнения органами местного самоуправления указанной обязанности;

на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, при этом отсутствуют как прямое указание в федеральном законодательстве на полномочия органов местного самоуправления по ликвидации таких мест на указанных землях и земельных участках, сопровождаемое одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий, так и закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов;

при том что не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести изменения в действующее правовое регулирование, в том числе определить принадлежность, распределение и источники

финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

Впредь до внесения соответствующих изменений в правовое регулирование допускается принятие судебных решений, возлагающих на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов либо предусматривающих взыскание с муниципального образования расходов, понесенных региональным оператором в связи с ликвидацией таких мест в случае, когда орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах муниципального образования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, или на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В таком судебном решении должно быть указано на условия финансового обеспечения в соответствии с пунктом 1 резолютивной части настоящего Постановления, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование. Неисполнение такого судебного решения до получения из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации соответствующего финансирования или справедливого (в объеме, не менее установленного в судебном решении) софинансирования и до истечения разумного срока на использование соответствующих средств по целевому назначению не должно быть основанием для взыскания с муниципального образования или органа местного самоуправления

исполнительского сбора либо для применения ответственности, предусмотренной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом органы местного самоуправления, полностью исполнившие за счет бюджетов муниципальных образований после вынесения настоящего Постановления соответствующие судебные решения, имеют право на возмещение части расходов, фактически понесенных ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (в том числе расходов на оплату соответствующих услуг регионального оператора на основании заключенного с ним договора):

из федерального бюджета – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в федеральной собственности;

из бюджета субъекта Российской Федерации – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации (в равных долях) – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

Такое возмещение возможно, если не установлено, что возникновение или продолжение функционирования места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 положения статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 42, 130 (часть 1), 132 (части 1 и 3) и 133, в той мере, в какой они, применяемые совокупно или обособленно, являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления муниципального образования обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или для взыскания с муниципального образования расходов, понесенных региональным оператором в связи с ликвидацией таких мест в случае, когда уполномоченный орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах муниципального образования:

на земельных участках, находящихся в государственной собственности, поскольку не обеспечено финансирование (либо – если доказано, что твердые коммунальные отходы размещены преимущественно населением муниципального образования, – справедливое гарантированное софинансирование) Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации исполнения органами местного самоуправления указанной обязанности;

на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, при этом отсутствуют как прямое указание в федеральном законодательстве на полномочия органов местного самоуправления по ликвидации таких мест на указанных землях и земельных

участках, сопровождаемое одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий, так и закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов;

при этом что не установлено, что возникновение или продолжение функционирования конкретного места размещения отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести изменения в действующее правовое регулирование, в том числе определить принадлежность, распределение и источники финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

Впредь до внесения соответствующих изменений в правовое регулирование допускается принятие судебных решений, возлагающих на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов либо предусматривающих взыскание с муниципального образования расходов, понесенных региональным оператором в связи с ликвидацией таких мест в случае, когда орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места находятся в границах муниципального образования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, или на землях и

земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В таком судебном решении должно быть указано на условия финансового обеспечения в соответствии с пунктом 1 резолютивной части настоящего Постановления, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование. Неисполнение такого судебного решения до получения из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации соответствующего финансирования или справедливого (в объеме, не менее установленного в судебном решении) софинансирования и до истечения разумного срока на использование соответствующих средств по целевому назначению не должно быть основанием для взыскания с муниципального образования или органа местного самоуправления исполнительского сбора либо для применения ответственности, предусмотренной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом органы местного самоуправления, полностью исполнившие за счет бюджетов муниципальных образований после вынесения настоящего Постановления соответствующие судебные решения, имеют право на возмещение части расходов, фактически понесенных ими на ликвидацию мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (в том числе расходов на оплату соответствующих услуг регионального оператора на основании заключенного с ним договора):

из федерального бюджета – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в федеральной собственности;

из бюджета субъекта Российской Федерации – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований земельных участках, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации (в равных долях) – если такие места находятся на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

При этом такое возмещение возможно, если не установлено, что возникновение или продолжение функционирования места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов вызвано умышленными неправомерными действиями органа местного самоуправления или должностного лица данного муниципального образования.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

4. Судебные акты, вынесенные по делам с участием администрации города Кодинска и администрации Новосибирского района Новосибирской области на основании положений статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, подлежат пересмотру в установленном порядке на основании настоящего Постановления.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 27-П



Конституционный Суд
Российской Федерации