



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», статьи 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 38 Федерального закона «О пожарной безопасности» и пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах в связи с жалобой муниципального образования Канский муниципальный округ Красноярского края

город Санкт-Петербург

2 июля 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

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, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», статьи 8.32 КоАП Российской Федерации, статьи 38 Федерального закона «О пожарной безопасности» и пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба муниципального образования Канский муниципальный округ Красноярского края в лице администрации Канского района Красноярского края. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения.

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

у с т а н о в и л :

1. Муниципальное образование Канский муниципальный округ Красноярского края в лице администрации Канского района Красноярского края оспаривает конституционность:

пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящего к вопросам местного значения муниципального района обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального района за границами городских и сельских населенных пунктов;

статьи 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела заявителя), а именно пункта 2 этой статьи (фактически оспариваемого в жалобе), в соответствии с

которым предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется, в частности: органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных данным пунктом; органом местного самоуправления муниципального округа в отношении земельных участков, расположенных на территории муниципального округа, за исключением случаев, предусмотренных данным пунктом; органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения, за исключением случаев, предусмотренных данным пунктом; 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, за исключением случаев, предусмотренных данным пунктом;

статьи 8.32 КоАП Российской Федерации, устанавливающей административную ответственность за: нарушение правил пожарной безопасности в лесах (часть 1); выжигание хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов с нарушением требований правил пожарной безопасности на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и лесным насаждениям и не отделенных противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра (часть 2); действия, предусмотренные частями 1, 2 данной статьи, совершенные в лесопарковом зеленом поясе (часть 2¹); нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима, режима чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров (часть 3); нарушение правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение лесного пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека, если эти действия

(бездействие) не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (часть 4);

статьи 38 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», согласно которой ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут: собственники имущества; руководители федеральных органов исполнительной власти; руководители органов местного самоуправления; лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций; лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности; должностные лица в пределах их компетенции (часть первая); ответственность за нарушение требований пожарной безопасности для квартир (комнат) в домах государственного, муниципального и ведомственного жилищного фонда возлагается на ответственных квартиросъемщиков или арендаторов, если иное не предусмотрено соответствующим договором (часть вторая); лица, указанные в части первой данной статьи, иные граждане за нарушение требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности могут быть привлечены к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством (часть третья);

пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 года № 1614), закрепляющего, что со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, организации, иные юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, крестьянские (фермерские) хозяйства, общественные объединения, индивидуальные предприниматели, должностные лица, граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства,

владеющие, пользующиеся и (или) распоряжающиеся территорией, прилегающей к лесу (покрытые лесной растительностью земли), обеспечивают их очистку от сухой травянистой растительности, пожнивных остатков, валежника, порубочных остатков, отходов производства и потребления и других горючих материалов на полосе шириной не менее 10 метров от границ территории и (или) леса либо отделяют противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 1,4 метра или иным противопожарным барьером.

1.1. Постановлением должностного лица краевого государственного казенного учреждения «Лесная охрана» администрация Канского района Красноярского края была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации (нарушение правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима), с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 600 000 рублей. Решением судьи Свердловского районного суда города Красноярска от 27 февраля 2024 года постановление по делу об административном правонарушении оставлено без изменения. Как установил суд, административное правонарушение выразилось в том, что местной администрацией на землях, государственная собственность на которые не разграничена, прилегающих к лесному участку из состава земель лесного фонда, не была произведена очистка от сухой травянистой растительности и отсутствовали противопожарная минерализованная полоса или иной противопожарный барьер. В обоснование допустимости привлечения местной администрации к административной ответственности суд указал, что именно органы местного самоуправления уполномочены на предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в связи с чем на них лежит обязанность по проведению необходимых противопожарных мероприятий.

Соглашаясь с выводом о виновности местной администрации в допущенном правонарушении, судья Красноярского краевого суда

решением от 8 мая 2024 года снизил размер административного штрафа до 300 000 рублей в связи с дотационностью местного бюджета. Постановлениями судьи Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 сентября 2024 года и судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2025 года указанные постановление по делу об административном правонарушении и судебные акты были оставлены без изменения.

1.2. По мнению заявителя, оспариваемые положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 19, 49 (часть 1), 54 (часть 2), 132 и 133, поскольку в силу своей неопределенности:

пункт 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статья 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в их взаимосвязи позволяют возлагать на органы местного самоуправления обязанность по содержанию государственного имущества, не предусматривая при этом софинансирования исполнения указанной обязанности, и тем самым не обеспечивают сбалансированного распределения ответственности между всеми уровнями публичной власти;

статья 8.32 КоАП Российской Федерации, статья 38 Федерального закона «О пожарной безопасности» и пункт 10 Правил пожарной безопасности в лесах в их взаимосвязи позволяют привлекать орган местного самоуправления к административной ответственности за неисполнение обязанности, для выполнения которой у него отсутствовали надлежащие полномочия и необходимые ресурсы, тем самым допуская объективное вменение и возлагая не предусмотренное законом финансовое обременение, усугубляющее финансовое положение муниципального образования.

1.3. В период рассмотрения судами жалоб на постановление по делу об административном правонарушении с участием администрации

Канского района Красноярского края был принят Закон Красноярского края от 15 мая 2025 года № 9-3914 «О территориальной организации местного самоуправления в Красноярском крае» (вступил в силу с 19 июня 2025 года), согласно которому Канский район, являвшийся муниципальным районом, утратил статус муниципального образования, его территория вошла в состав вновь образованного Канского муниципального округа Красноярского края (пункты 1 и 5 статьи 16). Вместе с тем на момент подачи жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации администрация Канского района Красноярского края продолжала осуществлять свои полномочия на соответствующей территории от лица нового муниципального образования (пункт 2 статьи 31 указанного Закона Красноярского края), в связи с чем она имела право на подачу жалобы в его интересах в Конституционный Суд Российской Федерации. Администрация Канского муниципального округа Красноярского края, сформированная с 1 января 2026 года и выступающая в соответствии со статьей 33 названного Закона Красноярского края правопреемником администрации Канского района Красноярского края, поддержала данную жалобу в полном объеме (письмо главы Канского муниципального округа от 10 февраля 2026 года).

В то же время представленными материалами не подтверждается применение в отношении заявителя частей 1–2¹ и 4 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации и части второй статьи 38 Федерального закона «О пожарной безопасности», а остальные положения последней статьи – в общем виде очерчивающие круг субъектов, которые могут привлекаться к различным видам юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, иные правонарушения в области пожарной безопасности, – не вызывают сомнения в своей конституционности в оспариваемом заявителем аспекте. В связи с этим в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской

Федерации» производство по настоящему делу в обозначенной части подлежит прекращению.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», части 3 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации и пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах в той мере, в какой на их основании решается вопрос о возложении на органы местного самоуправления обязанности по организации очистки земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, прилегающих к лесным участкам из состава земель лесного фонда, от сухой травянистой растительности и иных горючих материалов, по созданию на таких территориях противопожарных минерализованных полос или иных противопожарных барьеров, а также о привлечении данных органов к административной ответственности за невыполнение указанной обязанности, в том числе в условиях особого противопожарного режима.

2. Согласно Конституции Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, являющихся высшей ценностью, составляют обязанность государства; земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, при этом владение, пользование и распоряжение ими осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; государственная, в том числе судебная, защита прав и свобод

гарантируется (статья 2; статья 9, часть 1; статья 36, часть 2; статья 45, часть 1; статья 46, часть 1).

Приведенные положения – в единстве с провозглашенными в конституционной преамбуле целью обеспечить благополучие нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними – определяют взаимообусловленность закрепленных Конституцией Российской Федерации прав на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, с одной стороны, и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, с другой стороны (статьи 41, 42 и 58).

Данные конституционные предписания с учетом несения публичной властью ответственности за сохранение природы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 года № 5-П, от 29 сентября 2021 года № 42-П и др.) возлагают на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанность по принятию в рамках важнейшей функции государства по обеспечению пожарной безопасности эффективных мер по предупреждению и тушению пожаров, способных причинить значительный вред человеку, его здоровью и имуществу, а также окружающей среде.

Это предполагает необходимость конструктивного – основанного на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления и в то же время на единстве системы публичной власти – взаимодействия 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, а также возможность возложения 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 (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 года № 27-П).

В то же время законодатель, реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои правотворческие полномочия при установлении общих принципов организации местного самоуправления, включая определение правовых основ компетенции муниципальных образований, в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, не может действовать произвольно. Принимаемые им в этой сфере решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П).

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения муниципального района обеспечение первичных мер пожарной

безопасности в границах муниципального района за границами городских и сельских населенных пунктов (пункт 7¹ части 1 статьи 15), а к вопросам местного значения городских и сельских поселений – обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений (пункт 9 части 1 и часть 3 статьи 14). Этот вопрос местного значения данный Федеральный закон закрепляет и за муниципальными, городскими округами в пределах их территорий (пункт 10 части 1 статьи 16).

Согласно части 1¹ статьи 17 данного Федерального закона по вопросам, отнесенным в соответствии с его статьями 14, 15 и 16 к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Применительно к обеспечению первичных мер пожарной безопасности такие полномочия определяет Федеральный закон «О пожарной безопасности», устанавливающий общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации (преамбула), а также иные конкретизирующие его правовые акты.

3.1. В статьях 16–19 Федерального закона «О пожарной безопасности» закреплены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области пожарной безопасности. Так, в частях первой – третьей статьи 19 «Полномочия органов местного самоуправления в области пожарной безопасности» перечислены полномочия органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований, ограниченные обеспечением первичных мер пожарной безопасности. Под такими мерами данный Федеральный закон, в свою очередь, понимает реализацию принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров (абзац семнадцатый статьи 1).

Указанной статьей 19 полномочия органов местного самоуправления поселений, муниципальных и городских округов в данной сфере разделены на те, что они исполняют на территории сельских (часть первая) и городских (часть вторая) населенных пунктов. Ряд полномочий из названных двух

групп совпадают, а именно: создание условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах; включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений, муниципальных и городских округов; оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании населения о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения; установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности. На территории сельских населенных пунктов органы местного самоуправления поселений, муниципальных и городских округов дополнительно отвечают за создание в целях пожаротушения условий для забора в любое время года воды из источников наружного водоснабжения, расположенных в сельских населенных пунктах и на прилегающих к ним территориях; оснащение территорий общего пользования первичными средствами тушения пожаров и противопожарным инвентарем; организацию и принятие мер по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы о пожаре; принятие мер по локализации пожара и спасению людей и имущества до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы.

В соответствии с частью третьей статьи 19 того же Федерального закона к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальных районов за границами городских и сельских населенных пунктов. К таким мерам относятся перечисленные в частях первой и второй этой статьи полномочия с учетом особенностей их исполнения вне расположенных на территории муниципального района населенных пунктов.

Наконец, согласно части четвертой статьи 19 данного Федерального закона вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности

поселений, муниципальных районов, муниципальных, городских округов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления. Финансовое обеспечение мер первичной пожарной безопасности в границах муниципального образования в соответствии с данным Федеральным законом является расходным обязательством муниципального образования (часть третья статьи 10 данного Федерального закона).

3.2. В соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» в случае повышения пожарной опасности решением органов государственной власти или органов местного самоуправления на соответствующих территориях может устанавливаться особый противопожарный режим (часть первая статьи 30), под которым понимаются дополнительные требования пожарной безопасности, устанавливаемые органами государственной власти или органами местного самоуправления в случае повышения пожарной опасности на соответствующих территориях (абзац двадцатый статьи 1).

Согласно части второй статьи 30 данного Федерального закона на период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе предусматривающие привлечение населения для профилактики и локализации пожаров вне границ населенных пунктов, запрет на посещение гражданами лесов, принятие дополнительных мер, препятствующих распространению лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров, а также иных пожаров вне границ населенных пунктов на земли населенных пунктов (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и подобные меры).

Приведенное законоположение уточняется абзацем вторым пункта 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации (утверждены

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 года № 1479), согласно которому в целях исключения возможного перехода природных пожаров на территории населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров, до начала пожароопасного периода, а также при установлении на соответствующей территории особого противопожарного режима вокруг территории населенных пунктов создаются (обновляются) противопожарные минерализованные полосы шириной не менее 10 метров или иные противопожарные преграды (барьеры).

Обеспечение защиты населенных пунктов от перехода на них природных пожаров путем создания (обновления) вокруг территории населенных пунктов противопожарных минерализованных полос или иных противопожарных преград (имеющее, несмотря на сходство осуществляемых мероприятий, иные задачи, чем предусмотренная пунктом 10 Правил пожарной безопасности в лесах обязанность) относится, таким образом, к полномочиям как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления (статьи 16, 18, 19 и 30 Федерального закона «О пожарной безопасности»). Надлежащее исполнение этих полномочий, соответственно, требует взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Названные полномочия направлены на организацию выполнения необходимых работ прежде всего силами правообладателей земельных участков, а также на организацию контроля за выполнением последними, иными обязанными лицами требований пожарной безопасности. В то же время с учетом предмета рассмотрения в данном деле вопросы разграничения названных полномочий между уровнями публичной власти, их финансового обеспечения и ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение в настоящем Постановлении не затрагиваются, что не исключает их рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации при поступлении соответствующего обращения.

3.3. Меры противопожарной безопасности органы местного самоуправления осуществляют на землях, находящихся в муниципальной

собственности, от лица собственника – соответствующего муниципального образования.

Так, абзац первый пункта 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации закрепляет, что в период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, организации, иные юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, крестьянские (фермерские) хозяйства, общественные объединения, индивидуальные предприниматели, должностные лица, граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, владеющие, пользующиеся и (или) распоряжающиеся территорией, прилегающей к лесу, обеспечивают ее очистку от сухой травянистой растительности, пожнивных остатков, валежника, порубочных остатков, мусора и других горючих материалов на полосе шириной не менее 10 метров от леса либо отделяют лес противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 1,4 метра или иной противопожарной преградой (иным противопожарным барьером). Такое же, по существу, правило закреплено в пункте 10 Правил пожарной безопасности в лесах.

Данная обязанность детализирует общую обязанность собственников (иных правообладателей) земельных участков по осуществлению мероприятий по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе мер пожарной безопасности (абзац четвертый статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации). Как следует из буквального смысла приведенного законоположения, а также положений абзаца первого пункта 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации и пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах, обязанность по проведению указанных мероприятий возлагается на любых лиц, осуществляющих владение, пользование или распоряжение соответствующими земельными участками.

Как ранее отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, требование, вытекающее из взаимосвязанных положений статей 7 (часть 1), 8 (часть 2) и 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, о необходимости соотнесения принадлежащего лицу права собственности с правами и свободами других лиц означает, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, если они не противоречат закону и иным правовым актам и не нарушают права и законные интересы третьих лиц. Тем самым право собственности в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации, предполагает не только возможность реализации собственником составляющих это право правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом, но и несение бремени содержания принадлежащего ему имущества, закрепленное в статье 210 ГК Российской Федерации и предполагающее наряду с необходимостью несения расходов на поддержание имущества в надлежащем состоянии выполнение других требований, исходящих от уполномоченных законом органов государства и местного самоуправления (Постановление от 31 мая 2005 года № 6-П; Определение от 2 ноября 2006 года № 444-О и др.).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации, действующие в системной связи с ее статьями 9 и 58, предполагают в том числе возможность установления специальных требований в отношении земельных участков, конкретизирующих бремя содержания применительно к данным объектам и направленных на их сохранение, а также предупреждение причинения вреда иным лицам и объектам. В связи с этим само по себе возложение обязанности по соблюдению требований пожарной безопасности на собственников (иных правообладателей), в том числе на муниципальные образования, которые в наибольшей степени заинтересованы в обеспечении сохранности соответствующих земельных участков и на которых лежит бремя содержания данного имущества, не противоречит положениям Конституции Российской Федерации об условиях ограничения прав и свобод (статья 55, часть 3).

4. В соответствии со статьей 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», по общему правилу, земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставляются органами местного самоуправления городского округа, муниципального округа, городского поселения и муниципального района (пункт 2). При этом само по себе наделение органов местного самоуправления соответствующим полномочием в силу презумпции государственной собственности на землю (пункт 2 статьи 214 ГК Российской Федерации) не отрицает государственной принадлежности данных земель и земельных участков (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 года № 219-О-О).

В связи с этим несение бремени содержания соответствующих земельных участков не может относиться к вопросам местного значения и рассматриваться в качестве реализации конституционных предписаний о самостоятельном управлении органами местного самоуправления муниципальной собственностью (статья 132, часть 1, Конституции Российской Федерации). Конституционный Суд Российской Федерации обращал внимание на то, что наделение органов местного самоуправления полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (притом что неразграниченные земли по-прежнему составляют значительную часть земельного фонда страны), не позволяет рассматривать эти полномочия как связанные исключительно с решением вопросов местного значения (Постановление от 3 июля 2019 года № 26-П).

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 компетенции 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 законом, так и передачу необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 года № 27-П).

Обращение в качестве аналогии к лесному законодательству, регулирующему в том числе отношения по охране лесов, демонстрирует, что устройство противопожарных барьеров, в частности минерализованных полос, на землях лесного фонда, находящихся в федеральной собственности, отнесено к ведению субъектов Российской Федерации в качестве переданного им федерального полномочия, осуществляемого за счет субвенций из федерального бюджета (пункт 6 части 1 и часть 3 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации; подпункты 9 и 10 пункта 2 Перечня мероприятий по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденного приказом Минприроды России от 6 августа 2019 года № 529). В свою очередь, применительно к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена и которые прилегают к расположенным на землях лесного фонда лесным участкам, аналогичные по своему содержанию полномочия прямо не были переданы законом органам местного самоуправления.

Соответственно, в системе действующего правового регулирования обязанность по организации очистки земельных участков, государственная

собственность на которые не разграничена, прилегающих к лесным участкам из состава земель лесного фонда, от сухой травянистой растительности и иных горючих материалов, по созданию на таких территориях противопожарных минерализованных полос или иных противопожарных барьеров согласно пункту 10 Правил пожарной безопасности в лесах может возлагаться на органы местного самоуправления в порядке наделения их федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации соответствующим государственным полномочием при условии передачи им необходимых для осуществления такого полномочия материальных и финансовых средств. Иное приводило бы к возложению на органы местного самоуправления чрезмерных материальных и финансовых затрат, нарушающих самостоятельность местного самоуправления (статья 12; статья 130, часть 1; статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации). Особенно существенными такие затраты являются для муниципальных образований, значительная часть территории которых занята лесами, в том числе находящимися на большом удалении от населенных пунктов.

Однако отсутствие наделения органов местного самоуправления указанным государственным полномочием не снимает с них, как и с органов государственной власти, обязанности по организации создания (обновления) вокруг территории населенных пунктов, находящихся в непосредственной близости к лесным участкам из состава земель лесного фонда, противопожарных минерализованных полос или иных противопожарных преград (барьеров) в случаях, когда в том же месте одновременно в соответствии с абзацем вторым пункта 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации должны осуществляться меры, направленные на исключение возможного перехода природных пожаров на территории населенных пунктов.

5. По смыслу статей 49 (часть 1) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации юридическая ответственность может наступать лишь при том условии, что конкретное деяние законом, действующим на

момент его совершения, признается правонарушением. Соблюдение данных конституционных предписаний подразумевает обязательное формальное закрепление конкретного состава правонарушения и всех его необходимых признаков, что является неременным основанием для всех видов ответственности. Это означает, в частности, что действия (бездействие) не могут быть основанием административной ответственности, даже если в них есть признаки противоправности, пока и если деяние не описано как состав административного правонарушения, т.е. не запрещено в надлежащем для того законе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2021 года № 17-П, от 20 октября 2022 года № 45-П, от 24 ноября 2022 года № 51-П, от 27 марта 2023 года № 11-П и др.).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что любые административные правонарушения должны быть ясно определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иное противоречило бы конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования. При этом закон, устанавливающий административную ответственность, не может толковаться расширительно, как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещенные, поскольку такое толкование оснований административной ответственности несовместимо с соразмерностью вводимых законом ограничений конституционно одобряемым целям (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 14 июня 2018 года № 23-П, от 15 января 2019 года № 3-П, от 14 апреля 2020 года № 17-П, от 12 мая 2021 года № 17-П, от 5 марта 2024 года № 9-П и др.).

Согласно части 3 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации административная ответственность устанавливается за нарушение правил

пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима, режима чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров. По своему содержанию данное положение является бланкетным, поскольку отсылает к соответствующим правилам, несоблюдение которых и может повлечь привлечение к административной ответственности лиц, допустивших нарушение установленных обязанностей.

Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, использование бланкетных (отсылочных) норм предполагает, что законодатель должен устанавливать достаточные признаки, позволяющие точно определить регулятивную норму, непосредственно закрепляющую те или иные правила поведения, нарушение которых признается основанием юридической ответственности, за счет чего обеспечивается согласованность норм Особенной части КоАП Российской Федерации со всей системой правового регулирования. При этом он может использовать различные приемы юридической техники, адресуя субъектов правоотношений как к прямо поименованному федеральному закону или иному нормативному акту, определяемому предметом правового регулирования, так и к законодательству в целом. Само по себе это не вступает в противоречие с требованиями правовой определенности при том условии, что регулятивная норма, нарушение которой является основанием для привлечения к административной ответственности, может быть определена, т.е. суд, орган или должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при обращении к такой регулятивной норме могут обоснованно – с учетом в том числе судебного толкования, не предполагающего в этой сфере регулирования его расширительного характера, – соотнести ее с положением диспозиции охранительной нормы Особенной части КоАП Российской Федерации (Постановление от 6 ноября 2024 года № 50-П).

Из содержания оспариваемого положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что, связывая объективную сторону закрепляемого им административного правонарушения

с нарушением правил пожарной безопасности в лесах в условиях особого противопожарного режима, оно отсылает к законодательству о пожарной безопасности, в частности оспариваемому заявителем пункту 10 Правил пожарной безопасности в лесах, нарушение которого в форме бездействия (неисполнения содержащейся в нем обязанности) было вменено администрации Канского района Красноярского края.

Такое регулирование не может рассматриваться как противоречащее Конституции Российской Федерации, поскольку предполагает наступление ответственности – применительно к фактическим обстоятельствам дела заявителя – за неисполнение органом местного самоуправления обязанности по организации очистки земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, прилегающих к лесным участкам из состава земель лесного фонда, от сухой травянистой растительности и иных горючих материалов, по созданию на таких территориях противопожарных минерализованных полос или иных противопожарных барьеров, при этом непосредственно не предназначенных в силу абзаца второго пункта 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации для исключения возможного перехода природных пожаров на территории населенных пунктов, если эта обязанность закреплена за органом местного самоуправления в порядке наделения его федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации соответствующим государственным полномочием при условии передачи ему необходимых для осуществления такого полномочия материальных и финансовых средств. Иное, вопреки требованиям статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, приводило бы к привлечению органов местного самоуправления к административной ответственности за невыполнение не адресованных им требований.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», части 3 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации, а также пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования они означают, что обязанность по очистке земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, прилегающих к лесным участкам из состава земель лесного фонда, от сухой травянистой растительности и иных горючих материалов, по созданию на таких территориях противопожарных минерализованных полос или иных противопожарных барьеров, при этом непосредственно не предназначенных в силу абзаца второго пункта 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации для исключения возможного перехода природных пожаров на территории населенных пунктов, может закрепляться за органами местного самоуправления в порядке наделения их федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации соответствующим государственным полномочием при условии передачи им необходимых для осуществления такого полномочия материальных и финансовых средств, что исключает привлечение данных органов к административной ответственности за невыполнение указанной обязанности, в том числе в условиях особого противопожарного режима, если они не были наделены соответствующим полномочием в установленном порядке.

Придание иного смысла взаимосвязанным положениям пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», части 3 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации, а также пункта 10 Правил

пожарной безопасности в лесах приводило бы к нарушению прав муниципальных образований и вступало бы в противоречие со статьями 12, 54 (часть 2), 55 (часть 3), 130 (часть 1) и 132 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», части 3 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации, а также пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки конституционности частей 1–2¹ и 4 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации и статьи 38 Федерального закона «О пожарной безопасности».

4. Судебные акты, вынесенные по делу с участием администрации Канского района Красноярского края на основании взаимосвязанных положений пункта 7¹ части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», части 3 статьи 8.32 КоАП Российской Федерации, а также пункта 10 Правил пожарной безопасности в лесах в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, 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).

№ 45-П



Конституционный Суд
Российской Федерации