



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пунктов 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в связи с жалобой администрации городского округа «Город Калининград»

город Санкт-Петербург

18 мая 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,

с участием полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Петрова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Мезенцева,

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 пунктов 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации городского округа «Город Калининград». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, объяснения представителей стороны, принявшей и подписавшей оспариваемые акты, выступления приглашенных в заседание временно исполняющего обязанности полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации П.В.Степанова, а также представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – А.З.Завалунова, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.В.Таманцевой, от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – Д.А.Гвоздевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Администрация городского округа «Город Калининград» (далее также – администрация Калининграда) оспаривает конституционность следующих законоположений:

пунктов 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящих к вопросам местного значения муниципального, городского округа в том числе организацию

мероприятий по охране окружающей среды в его границах, создание условий для массового отдыха жителей округа и организацию обустройства мест массового отдыха, участие в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, утверждение правил благоустройства территории округа и организацию благоустройства в соответствии с этими правилами, муниципальный контроль в сфере благоустройства;

статьи 13 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» о том, что территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями (пункт 1), а организация деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом (пункт 2).

1.1. Администрация Калининграда и ее глава обратились в суд с административным иском, оспаривая представление прокурора города от 1 февраля 2023 года об устранении нарушений, выразившихся в неисполнении обязанности по уборке от бытового мусора акваторий расположенных на территории городского округа водных объектов. Решением Ленинградского районного суда города Калининграда от 29 сентября 2023 года иск удовлетворен. Суд указал, что эти объекты не находятся в собственности муниципального образования, договоры водопользования в отношении всей их площади не заключались и решения о предоставлении их в пользование в установленном порядке не принимались, а потому законных оснований для возложения на администрацию городского округа обязанности по уборке акваторий находящихся в округе водных объектов от бытового мусора не имеется.

Данное решение по представлению прокурора Калининграда отменено апелляционным определением Калининградского областного суда от 10 января 2024 года, принято новое решение, которым иск оставлен без

удовлетворения. Суд апелляционной инстанции исходил из того, что очистка акваторий поверхностных водных объектов от бытового мусора не относится к мероприятиям по их охране, осуществляемым органами государственной власти, и органы местного самоуправления обязаны осуществлять такую очистку вне зависимости от формы собственности на водные объекты, если они расположены на территории муниципального образования. 3 апреля 2024 года апелляционное определение оставлено без изменения определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции.

Во исполнение представления прокурора и судебных решений администрация Калининграда постановлением от 14 июня 2024 года № 487 внесла изменение в Порядок организации работ по содержанию территорий общего пользования городского округа «Город Калининград», утвержденный постановлением администрации Калининграда от 30 декабря 2022 года № 1287: к уборке территорий общего пользования отнесена уборка акваторий водных объектов (удаление бытового мусора с водной поверхности), не предоставленных в пользование; ее финансирование осуществляется за счет средств бюджета округа, средств муниципальных учреждений, полученных в результате осуществления приносящей доход деятельности, иных разрешенных законом доходов и поступлений. Вместе с тем администрация Калининграда обратилась с жалобой на решения судов апелляционной и кассационной инстанций в Верховный Суд Российской Федерации. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 года, с которым согласился заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 13 марта 2025 года), отказано в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

1.2. По мнению администрации Калининграда, оспариваемые нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 17 (часть 3), 130, 132 и 133, в той мере, в какой по придаваемому им на практике смыслу они позволяют произвольно возлагать на органы местного самоуправления обязанность по уборке от мусора акваторий водных объектов вне зависимости от

того, в чьей собственности находятся эти объекты, и без предоставления государством материальных и финансовых средств, необходимых для исполнения данной обязанности.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» оспариваемые нормы являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании решается вопрос о возложении на органы местного самоуправления муниципального, городского округа обязанности по регулярной уборке (очистке) от мусора за счет средств местного бюджета акваторий расположенных на территории округа и находящихся в собственности Российской Федерации поверхностных водных объектов, не переданных в установленном порядке в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении в пользование.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание следующее. ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введенный в действие постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 года № 607-ст, в пункте 3.47 определяет мусор как мелкие неоднородные сухие или влажные отходы. Отходами же, согласно его пункту 3.1, являются остатки продуктов или дополнительный продукт, образующиеся в процессе или по завершении определенной (производственной, исследовательской и другой, включая потребление продукции) деятельности и не используемые в непосредственной связи с ней, что перекликается с определением отходов, закрепленным в абзаце втором статьи 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Данные определения введены в целях регулирования в первую очередь деятельности по обращению с отходами производства и потребления. Вместе с тем водные объекты засоряет также мусор природного происхождения (опавшая листва, погибшие деревья и кустарники, отмершие водоросли и др.).

2. В силу Конституции Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства (статья 2), земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1), владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 2), в России гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (статья 45, 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 (статьи 41 и 42), с одной стороны, и, с другой – обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58). Данная обязанность имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации права на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает их ответственность за состояние экологии (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 6 декабря 2024 года № 56-П и др.). Поэтому Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к числу основных принципов охраны окружающей среды относит ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов

публичной власти, общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, иных юридических лиц, граждан (абзацы шестой и шестнадцатый статьи 3).

Публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы, обязана, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, принимать меры с целью сдерживания негативного воздействия на окружающую среду, предупреждения и минимизации экологических рисков (Постановление от 29 сентября 2021 года № 42-П). В связи с этим законодатель, определяя правовые основы государственной политики в данной области, должен исходить из потребности в решении социально-экономических задач, в сохранении благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, в укреплении правопорядка и обеспечении экологической безопасности (Постановление от 25 октября 2016 года № 21-П, Определение от 21 декабря 2011 года № 1743-О-О и др.).

Этим предопределяется необходимость совместной, согласованной деятельности органов публичной власти всех уровней по охране окружающей среды, что обусловлено в том числе сложными взаимосвязями различных компонентов окружающей среды, потребностью в комплексном использовании разнообразных природных ресурсов в хозяйственной и иной деятельности. Отмеченное распространяется и на деятельность по охране акваторий водных объектов.

3. Ключевым законодательным актом, регулирующим водные отношения и обладающим приоритетом над иными нормативными актами в данной сфере, является Водный кодекс Российской Федерации (статья 2).

Согласно данному Кодексу водный объект – это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима, под которым, в свою очередь, понимается изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте (пункты 4 и 5 статьи 1). Водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на

поверхностные и подземные; поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии; к ним, в частности, относятся водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), природные выходы подземных вод (родники, гейзеры) (части 1, 2 и 3 статьи 5 данного Кодекса).

Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными, если иное не предусмотрено данным Кодексом; каждый вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено данным Кодексом, другими федеральными законами (части 1 и 2 статьи 6 Водного кодекса Российской Федерации).

Водные объекты находятся в собственности Российской Федерации, за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу; эти объекты находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического или юридического лица, если иное не установлено федеральными законами (части 1 и 2 статьи 8 данного Кодекса).

3.1. Важным направлением регулирования водных отношений является охрана водных объектов, которую Водный кодекс Российской Федерации определяет как систему мероприятий, направленных на их сохранение и восстановление (пункт 17 статьи 1). Данный Кодекс в качестве общего правила предусматривает, что мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий таких явлений осуществляются собственниками водных объектов; охрана водных объектов, находящихся в публичной собственности, осуществляется органами публичной власти в пределах их законодательно установленных полномочий (часть 1 статьи 55).

Согласно статье 26 Водного кодекса Российской Федерации осуществление мероприятий по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, относится к полномочиям, переданным Российской Федерацией ее субъектам, и реализуется за счет субвенций из федерального бюджета (пункт 2 части 1 и часть 3); общий объем субвенций для осуществления переданных полномочий определяется по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов, выделенной субъекту Российской Федерации, количества жителей, проживающих на территориях, подверженных негативному воздействию вод, протяженности береговой линии (границы водного объекта) в границах поселения (часть 4); порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации (часть 5).

Исполнительным органом, осуществляющим функции по проведению государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере использования и охраны природных ресурсов, включая водные объекты, в Калининградской области является областное Министерство природных ресурсов и экологии. В его ведении находятся, в частности, переданные области полномочия Российской Федерации в сфере водных отношений. В их числе предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории области, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении в пользование; осуществление мероприятий по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории области; осуществление мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территории области, а также в отношении внутренних морских вод (статья 3 Закона Калининградской области от 24 декабря 2018 года № 252 «О разграничении полномочий органов государственной власти

Калининградской области в сфере водных отношений и в области обеспечения безопасности людей на водных объектах» и пункт 19 положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Калининградской области, утвержденного постановлением Правительства Калининградской области от 23 ноября 2015 года № 642).

В свою очередь, мероприятия по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляются соответственно органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления (пункт 11 статьи 25 и пункт 3 части 1 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации).

3.2. Реализуя законодательно установленные полномочия (часть 4 статьи 2, пункт 10¹ статьи 24 и часть 2 статьи 55 Водного кодекса Российской Федерации), Правительство Российской Федерации Постановлением от 10 сентября 2020 года № 1391 утвердило Правила охраны поверхностных водных объектов (далее также – Правила), конкретизирующие положения Водного кодекса Российской Федерации. Они определяют, что мероприятия по охране поверхностных водных объектов осуществляются с соблюдением требований водного законодательства, законодательства в области охраны окружающей среды, законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (пункт 2). В перечень этих мероприятий включены, помимо прочего, предотвращение загрязнения, засорения поверхностных водных объектов и истощения вод, ликвидация последствий таких явлений, извлечение объектов механического засорения (подпункт «б» пункта 4 Правил).

Правила прямо закрепляют, что мероприятия по охране поверхностных водных объектов осуществляются органами местного самоуправления в отношении поверхностных водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований (подпункт «в» пункта 3). Осуществление этих мероприятий в отношении поверхностных водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и поверхностных водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и

расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, возложено, по общему правилу, на органы государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт «б» пункта 3), а в отношении прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому или юридическому лицу, – на собственника пруда или карьера (подпункт «д» пункта 3).

Согласно пункту 10 Правил контроль за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по охране поверхностных водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов в рамках контроля за целевым использованием средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в рамках контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Российской Федерации в области водных отношений.

В развитие части 2 статьи 55 Водного кодекса Российской Федерации Правила устанавливают, что мероприятия по охране поверхностных водных объектов, используемых на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование, осуществляются водопользователем такого объекта (подпункт «е» пункта 3). Соответственно, органы местного самоуправления могут быть обязаны осуществлять эти мероприятия в отношении поверхностных водных объектов, не находящихся в собственности муниципального образования, если такие объекты используются органами местного самоуправления либо подчиненными им организациями на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование.

4. В то же время при применении водоохранного регулирования возникают сложности с толкованием положений об охране поверхностных водных объектов.

Так, в правоприменительной практике имеется подход, согласно которому в число мероприятий по охране находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов не включается уборка (очистка) их акваторий от мусора. По мнению судов, ее проведение – обязанность органов местного самоуправления, вытекающая из федерального законодательства о местном самоуправлении и об отходах производства и потребления. При этом суды опираются, в частности, на оспоренные в настоящем деле нормы. Помимо решений, вынесенных в отношении администрации Калининграда, данный подход применен в ряде иных судебных актов (постановления Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2018 года № 70-АД18-1 и Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 февраля 2022 года № 16-386/2022, определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 9 февраля 2022 года № 88-2501/2022).

Этот подход отражен и в письме Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 10 декабря 2018 года № 03-14-29/31164 «Об очистке водоемов от мусора». В нем содержатся разъяснения ранее действовавших Правил охраны поверхностных водных объектов, которые были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 года № 79 и совпадают в рассматриваемой части с актуальными Правилами. В письме указано, что регулярная очистка акваторий водных объектов от бытового мусора, поступающего с прилегающих к ним селитебных территорий, не относится к мероприятиям по охране поверхностных водных объектов и должна осуществляться органами местного самоуправления за счет собственных средств и средств лиц, виновных в нарушении водного законодательства, поскольку именно ненадлежащая реализация полномочий органов местного самоуправления приводит к засорению и загрязнению водных объектов.

Следует отметить, что согласно пункту 1 части 8 статьи 26 Водного кодекса Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере использования и охраны водных объектов, – в настоящее время Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации – вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам переданных полномочий, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг, издавать обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению переданных полномочий исполнительными органами субъектов Российской Федерации. Эта норма воспроизведена в подпункте 5.2.133 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219. Однако к числу таких нормативных правовых актов не может быть отнесен документ в форме письма. В любом случае данный документ в системе действующего правового регулирования не предназначен для определения полномочий органов местного самоуправления.

Имеются и судебные акты, в которых уборка (очистка) акваторий находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов рассматривается как полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации (постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 января 2023 года по делу № А32-52716/2021, Арбитражного суда Поволжского округа от 11 сентября 2024 года по делу № А06-9630/2023 и Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 августа 2025 года по делу № А55-4847/2024).

Такое расхождение судебной практики в вопросе об установлении субъекта, обязанного убирать (очищать) акватории водных объектов, при отсутствии оснований для признания указанного письма надлежащим нормативным актом, в котором может решаться вопрос об определении полномочий органов местного самоуправления, требует проверки

конституционности оспоренных в настоящем деле законоположений, в том числе с точки зрения определенности содержания, в их системной связи между собой и с иными положениями о полномочиях органов местного самоуправления, а также положениями иных разделов законодательства, исходя прежде всего из конституционных основ местного самоуправления.

5. Конституция Российской Федерации относит к основам конституционного строя нормы о включении местного самоуправления в отношения по осуществлению народовластия, о признании и гарантировании местного самоуправления, его самостоятельности в пределах его полномочий и о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, об обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статьи 3, 12, 15 и 16).

5.1. В развитие этих норм Конституция Российской Федерации в статьях 132 и 133 закрепляет следующее. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и взаимодействуют для наиболее эффективного решения задач в интересах населения. 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 или законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. 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.

По смыслу приведенных норм, рассматриваемых во взаимосвязи с иными конституционными положениями, местное самоуправление является

обязательной на всей территории страны формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства. В рамках этого механизма органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно очерченных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического, правового и социального государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П, от 3 июля 2019 года № 26-П, от 30 мая 2023 года № 27-П и др.). При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, местное самоуправление – наиболее приближенный к населению уровень публичной власти (постановления от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 5 июля 2017 года № 18-П и др.).

5.2. Перечень вопросов местного значения и круг полномочий органов местного самоуправления не предрежены исчерпывающе Конституцией Российской Федерации, но подлежат определению в законе на основе общих принципов организации местного самоуправления, установление которых, согласно ее статье 72 (пункт «н» части 1), выступает предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (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).

Реализуя правотворческие задачи в сфере закрепления полномочий органов местного самоуправления, разграничения данных полномочий и полномочий органов государственной власти, законодатель, обладающий широкой свободой усмотрения, призван тем не менее 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, стоящих перед государством в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития, с использованием для этого 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 органов и должностных лиц местного самоуправления была определена ясно, четко и непротиворечиво, в том числе с точки зрения юридической терминологии, а соответствующее правовое регулирование, обеспечивая взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормами разной отраслевой принадлежности, позволяло бы разграничить вопросы местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросы государственного значения, бремя которых лежит на федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Иное 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 исполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации) (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П, от 30 мая 2023 года № 27-П, от 4 декабря 2023 года № 55-П).

6. Согласно статье 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, за рядом исключений; финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам

из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации), а в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации; федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов; возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти или органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается. Приведенные положения, призванные гарантировать самостоятельность местного самоуправления, не допускают изменения перечня вопросов местного значения в ином, чем ими установлено, порядке, например посредством издания подзаконных нормативных актов, и не позволяют возлагать на органы местного самоуправления финансирование государственных полномочий или полномочий органов местного самоуправления иных муниципальных образований.

В соответствии с оспоренными в настоящем деле положениями части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся: организация мероприятий по охране окружающей среды в границах округа (пункт 11); создание условий для массового отдыха жителей округа и организация обустройства мест массового отдыха (пункт 20); участие в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами (пункт 24); утверждение правил благоустройства территории округа и организация ее благоустройства, муниципальный контроль в данной сфере (пункт 25).

Перечисленные вопросы местного значения получают конкретизацию в полномочиях органов местного самоуправления, закрепляемых в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, уставах

муниципальных образований (часть 1¹ статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

6.1. Так, пункт 5 статьи 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает, что к вопросам местного значения относятся выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации такого вреда применительно к территории, расположенной в границах земельных участков, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования. Согласно действующему регулированию в число полномочий органов местного самоуправления в сфере водных отношений входит охрана водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований (пункт 3 части 1 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации и подпункт «в» пункта 3 Правил охраны поверхностных водных объектов). Следовательно, если исходить из того, что охрана поверхностных водных объектов включает и их уборку (очистку) от мусора, то органы местного самоуправления обязаны организовывать ее за счет средств соответствующего местного бюджета в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований.

Создание органами местного самоуправления муниципальных, городских округов условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха (пункт 20 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») предполагают их обязанность организовать уборку (очистку) мест отдыха и акваторий соответствующих водных объектов от мусора. На водных объектах, находящихся в федеральной собственности и в собственности субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления решают данную задачу в том числе на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование.

С указанным полномочием органов местного самоуправления связаны их полномочия по установлению правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории муниципального, городского округа, для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к этим объектам и их береговым полосам, и информированию населения об ограничениях водопользования на этих объектах, а также установлению правил использования водных объектов для рекреационных целей (часть 5 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации). Однако из этого полномочия не вытекает обязанность органов местного самоуправления организовать уборку (очистку) акватории поверхностных водных объектов, находящихся в собственности Российской Федерации и ее субъектов, исключительно за счет средств местного бюджета.

Полномочия органов местного самоуправления муниципальных, городских округов по участию в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, а именно по их накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению (пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), уточняются в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления», согласно статье 13 которого 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. При этом он относит к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твердыми коммунальными отходами: создание и содержание мест (площадок) их накопления, за исключением установленных законом случаев, когда такая

обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения и ведение реестра этих мест (площадок); организацию экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами (пункт 4 статьи 8). Соответственно, данный Федеральный закон не возлагает на органы местного самоуправления обязанность проводить за счет средств муниципального бюджета уборку (очистку) акватории водных объектов, не находящихся в муниципальной собственности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к числу вопросов местного значения муниципальных, городских округов отнес утверждение правил благоустройства территории округа и организацию благоустройства в соответствии с этими правилами, муниципальный контроль в сфере благоустройства (пункт 25 части 1 статьи 16). Норма данного Федерального закона о том, что правила благоустройства могут регулировать вопросы уборки территории муниципального образования (пункт 10 части 2 статьи 45¹), утратила силу с 19 июня 2025 года в связи с принятием Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», но вместе с тем последний закрепляет аналогичное правило (пункт 10 части 2 статьи 58). Утверждение органами местного самоуправления правил благоустройства территории округа, осуществление муниципального контроля в этой сфере и организация благоустройства территории округа не означают возложения на органы местного самоуправления обязанности проводить регулярную уборку (очистку) территории муниципального образования, включая входящие в ее состав поверхностные водные объекты, исключительно за счет средств местного бюджета.

Поэтому органы местного самоуправления, организуя работу по уборке (очистке) территории муниципального образования, определяя условия и порядок ее осуществления (что относится к их собственным полномочиям), взаимодействуют с органами государственной власти субъекта Российской

Федерации, осуществляющими делегированные ему полномочия в отношении находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов, не переданных в установленном порядке в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении в пользование, по вопросу регулярной уборки (очистки) акваторий таких объектов от мусора за счет государственных бюджетных средств. Это вытекает, в частности, из части 1 статьи 55 Водного кодекса Российской Федерации, согласно которой мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий таких явлений осуществляются собственниками водных объектов.

Не вытекает обязанность органов местного самоуправления по регулярной уборке (очистке) от мусора на своей территории акваторий находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов, не переданных в установленном порядке в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении в пользование, за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования и из иных положений законодательства о местном самоуправлении. В таком случае финансирование органами местного самоуправления работ по уборке (очистке) акваторий указанных водных объектов за счет средств местного бюджета, подлежащих направлению на иные цели в рамках решения вопросов местного значения, может быть оценено как нецелевое использование ими бюджетных средств (пункт 1 статьи 306⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации) и может повлечь применение мер административной ответственности (статья 15.14 КоАП Российской Федерации).

Во внимание надо принять и то, что поверхностные водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, включаются уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в хозяйственный оборот, что способно приносить государству доход. С учетом этого возложение на органы местного

самоуправления обязанности производить регулярную уборку (очистку) этих объектов исключительно за счет средств местного бюджета нарушает баланс государственных и муниципальных полномочий, самостоятельность местного самоуправления, чрезмерно ограничивая права жителей, вопреки статьям 12, 55 (часть 3), 130 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации.

6.2. В то же время тесная взаимосвязь компонентов природной среды предопределяет тот факт, что загрязнение одних из них может оказывать негативное влияние на иные компоненты и на состояние окружающей среды в целом. В связи с этим неисполнение или ненадлежащее исполнение органами публичной власти, в частности органами местного самоуправления, отдельных своих полномочий, не обязательно связанных непосредственно с водными отношениями, может приводить к нарушениям и в рамках отношений по охране водных объектов.

Так, в качестве потенциально затрагивающего водные отношения может рассматриваться исполнение органами местного самоуправления полномочий по содержанию и уборке территорий общего пользования, в частности улично-дорожной сети (пункты 1 и 10 части 2 статьи 58 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», пункты 12 и 36 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Кроме этого, к полномочиям органов местного самоуправления относятся мероприятия по выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации такого вреда (пункт 5 статьи 7 и глава XIV¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды»), муниципальный земельный контроль (статья 72 Земельного кодекса Российской Федерации).

Неисполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления названных и иных полномочий, направленных в том числе на выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организацию ликвидации такого вреда, обеспечение правомерного обращения с твердыми коммунальными отходами, организацию благоустройства территории муниципального образования, может приводить к загрязнению территории

муниципального образования бытовыми и иными отходами, которые в последующем могут попадать в водные объекты.

Следовательно, не лишено оснований предположение о том, что загрязнение водных объектов является в определенной мере следствием поведения граждан, незаконно размещающих отходы, мусор в не предназначенных для этого местах, вкупе с неисполнением или ненадлежащим исполнением органами местного самоуправления своих полномочий, включая необеспечение ими необходимого количества удобных в пользовании мест складирования отходов.

Согласно статье 68 Водного кодекса Российской Федерации лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации; привлечение к ответственности за нарушение водного законодательства не освобождает виновных от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный ими вред. Лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке (часть 1 статьи 69 данного Кодекса). Соответственно, если установлено, что именно неисполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления соответствующих полномочий главным образом привело к засорению мусором акватории находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов, муниципальное образование не может быть полностью освобождено от несения расходов на устранение данного загрязнения за счет средств местного бюджета.

6.3. В соответствии со статьей 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств; реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Развивая данное конституционное положение, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

закрепляет в статье 34, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации; отдельные государственные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, могут передаваться законами субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления в порядке, установленном названной статьей, если такое право предоставлено им федеральными законами, предусматривающими передачу соответствующих полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если эти полномочия имеют определенный срок действия, на срок их действия; финансовое обеспечение переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета; органы местного самоуправления вправе дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования (части 1–4).

Аналогичное регулирование ранее содержалось в статье 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В свою очередь, Водный кодекс Российской Федерации специально предусматривает возможность наделять законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления полномочиями, переданными органам государственной власти субъектов Российской Федерации, по осуществлению мероприятий по охране водных

объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности (пункт 2 части 1 и часть 13 статьи 26).

Таким образом, в системе действующего правового регулирования возложение на органы местного самоуправления муниципального, городского округа полномочия по охране находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов, расположенных на территории соответствующего округа и не переданных в установленном порядке в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении в пользование, в части регулярной уборки (очистки) от мусора их акваторий может и должно осуществляться в порядке наделения органов местного самоуправления таким полномочием федеральным законом и (или) законом субъекта Российской Федерации при условии передачи им необходимых для его осуществления материальных и финансовых средств.

Вместе с тем в случаях выявления на территории муниципального, городского округа в границах населенных пунктов или в непосредственной близости от них скопления мусора, собственник которого (разместившее его лицо) не установлен, в находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектах органы местного самоуправления, даже не наделенные указанным государственным полномочием, обязаны при необходимости незамедлительного устранения такого загрязнения принимать участие в работе по его ликвидации, в том числе за счет средств местного бюджета, предназначенных для финансирования работ по уборке (очистке) территории муниципального образования и организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде. При этом они имеют право на последующее возмещение всех или части расходов, фактически понесенных ими на ликвидацию такого загрязнения, из бюджета субъекта Российской Федерации. Уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случае спора – суд, решая вопрос о выплате указанного возмещения и его размере, вправе принять во внимание то, в какой мере причиной названного загрязнения явилось неисполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления полномочий

по выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде и организации ликвидации такого вреда, обеспечению правомерного обращения с твердыми коммунальными отходами, организации благоустройства территории муниципального образования.

Придание пунктам 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктам 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» иного смысла, как это имело место в деле заявителя, приводило бы к нарушению прав муниципальных образований и вступало бы в противоречие со статьями 12, 55 (часть 3), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 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 пункты 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункты 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку в системе действующего правового регулирования по своему конституционно-правовому смыслу они предполагают следующее:

органы местного самоуправления муниципального, городского округа, организуя работу по уборке (очистке) территории соответствующего округа, определяя условия и порядок ее осуществления (что относится к их собственным полномочиям), взаимодействуют с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющими переданные субъекту Российской Федерации полномочия в отношении находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов, не переданных в установленном порядке в пользование на основании договоров

водопользования, решений о предоставлении в пользование, по вопросу регулярной уборки (очистки) акваторий таких объектов от мусора за счет государственных бюджетных средств;

возложение на органы местного самоуправления муниципального, городского округа полномочия по охране находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектов, расположенных на территории соответствующего округа и не переданных в установленном порядке в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении в пользование, в части регулярной уборки (очистки) их акваторий от мусора может и должно осуществляться в порядке наделения органов местного самоуправления таким полномочием федеральным законом и (или) законом субъекта Российской Федерации при условии передачи им необходимых для его осуществления материальных и финансовых средств;

в случаях выявления на территории муниципального, городского округа в границах населенных пунктов или в непосредственной близости от них скопления мусора, собственник которого (разместившее его лицо) не установлен, в находящихся в федеральной собственности поверхностных водных объектах органы местного самоуправления, даже не наделенные указанным государственным полномочием, обязаны при необходимости незамедлительного устранения такого загрязнения принимать участие в работе по его ликвидации, в том числе за счет средств местного бюджета, предназначенных для финансирования работ по уборке (очистке) территории муниципального образования и организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде; при этом они имеют право на последующее возмещение всех или части расходов, фактически понесенных ими на ликвидацию такого загрязнения, из бюджета субъекта Российской Федерации;

уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случае спора – суд, решая вопрос о выплате указанного возмещения и его размере, вправе принять во внимание то, в какой мере причиной названного загрязнения явилось неисполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления полномочий по выявлению

объектов накопленного вреда окружающей среде и организации ликвидации такого вреда, обеспечению правомерного обращения с твердыми коммунальными отходами, организации благоустройства территории муниципального образования.

Придание пунктам 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктам 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» иного смысла, как это имело место в деле заявителя, приводило бы к нарушению прав муниципальных образований и вступало бы в противоречие со статьями 12, 55 (часть 3), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской Федерации.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пунктов 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные акты, вынесенные по делу с участием администрации городского округа «Город Калининград» на основании пунктов 11, 20, 24 и 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

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

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

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 33-П