

# Распределение ответственности уровней единой системы публичной власти за решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения\*

**Кабанова Ирина Евгеньевна,**

эксперт Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук  
*kabanova-ie@ranepa.ru*

**Кискин Евгений Владимирович,**

директор Центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
*kiskin-ev@ranepa.ru*

**Шугрина Екатерина Сергеевна,**

профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, научный руководитель Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
*eshugrina@yandex.ru*

В статье рассматриваются некоторые особенности осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и их отграничения от полномочий органов государственной власти. Исследования авторов основаны на материалах конкретных дел, возникающих в деятельности органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** полномочия, вопросы местного значения, государственные функции, органы местного самоуправления, органы государственной власти, единая система публичной власти.

1. В настоящее время на рассмотрении Конституционного Суда РФ находится несколько жалоб органов местного самоуправления<sup>1</sup>:

— администрация города Братска (Иркутская область) обжалует нормы, которые по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, возлагают на органы местного самоуправления обязанность не только сформировать и предоставить определенным категориям граждан земельные участки, но и за счет средств местного бюджета очистить их от зеленых насаждений, а также полностью обеспечить инженерной инфраструктурой и дорогами местного значения;

— администрация города Сыктывкара (Республика Коми) столкнулась с похожей ситуацией, но чуть в ином контексте — речь идет об обязанности принять в муниципальную собственность передаваемые

единым институтом развития в жилищной сфере из федеральной собственности земельные участки, предназначенные для размещения объектов общего пользования (дорог, проездов) и, соответственно, обустроить такие территории за счет средств местного бюджета;

— администрация города Калининграда просит проверить конституционность возложения на органы местного самоуправления единоличной ответственности за очистку от бытового мусора акваторий водных объектов (рек, озер), не находящихся в муниципальной собственности;

— администрация города Канска (Красноярский край) просит проверить конституционность возложения на орган местного самоуправления обязанности исполнить требования пожарной безопасности на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

Во всех делах ставится вопрос об организационно-правовом и финансовом взаимодействии разных уровней публичной власти при осуществлении соответствующих полномочий, о пределах ответственности органов местного самоуправления, об обязывании расходования средств местного бюджета на выполнение

<sup>1</sup> Более подробно см. информацию, размещенную на сайте Конституционного Суда: URL: <https://www.ksrf.ru/news/37854/> и <https://www.ksrf.ru/news/37777/>. Строго говоря, принята к производству еще и жалоба администрации города Барнаула Алтайского края на нарушение его конституционных прав статьей 242.1 Бюджетного кодекса РФ (пределы ответственности муниципального образования как наследника), но об этом деле в статье говорить не будет.

\* Данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

государственных функций. В делах Канска и Сыктывкара дополнительно ставится вопрос о фактическом выполнении государством социальных обязательств перед своими гражданами, т.е. поиске баланса между социальными правами граждан и местным самоуправлением как самостоятельной конституционной ценностью. Фактически речь идет о решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, только правоприменители не всегда видят, что далеко не все вопросы связаны с полномочиями органов местного самоуправления; есть много примеров того, что решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения является функцией органов государственной власти.

На наш взгляд, в названных делах проявляются противоречия, заложенные в систему нормативного описания компетенции муниципалитетов. Последние, в свою очередь, производны от двойственности конституционной модели местного самоуправления. С одной стороны, в силу в ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление не входит в государственный аппарат, действует с государством на равных и располагает полным набором управленческих функций, которые должны описываться в законе исчерпывающе, на основе принципа *inter vires*. С другой стороны, закрепление единой системы публичной власти и необходимости взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в ее рамках (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) диктует понимание органов местного самоуправления не только как органов, обеспечивающих интересы собственно местного коллектива, но одновременно — представителей государства (как государственно организованного народа) в муниципалитете.

Поэтому в академической среде весьма распространена позиция, что при конструировании конституционных норм, очерчивающих правовой статус российского местного самоуправления, столкнулись две методологии, основанные на общественной и государственной теории<sup>2</sup>.

Названная методологическая двойственность сказалась и на регулировании компетенции местного самоуправления. Конституция РФ в новой редакции дополняет два компонента компетенции муниципалитетов (вопросы местного значения и переданные государственные полномочия) третьим — выполнением органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (новая редакция ст. 133 Конституции Российской Федерации).

Эта новелла 2020 г. вызвана неудавшейся попыткой сформировать закрытый перечень вопросов местного значения — предметов исключительной ответственности местных властей, а все остальные полномочия,

установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, объявить отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Соответственно, исполнение данных полномочий должно обеспечиваться субвенциями из соответствующего бюджета.

Однако указанная норма Федерального закона № 131-ФЗ *осталась мертвой*. Множество федеральных законов предусматривают полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения, без передачи каких-либо материальных и финансовых ресурсов.

В Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления проведена большая работа по учету полномочий муниципалитетов. Было выявлено, что 173 отраслевых федеральных закона содержат положения, определяющие 1577 полномочий органов местного самоуправления. Из них 135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения. 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 — только полномочия за пределами вопросов местного значения<sup>3</sup>.

К числу таких полномочий «с формально не определенным статусом», в частности, относится и распоряжение неразграниченными землями — оно не подпадает ни под один из предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения.

В Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» законодатель перешел от разграничения предметов ведения к разграничению полномочий<sup>4</sup>. Однако формулировки многих полномочий остались тождественны формулировкам соответствующих вопросов местного значения, закрепляя механизмы «участия» органов местного самоуправления в реализации отдельных полномочий. Например, термин «участие», не имею-

<sup>2</sup> Сергеев А.А. К новому пониманию конституционной модели российского местного самоуправления // Закон и право. 2004. № 5. С. 14.

<sup>3</sup> Полномочия местного самоуправления // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 10.02.2026).

<sup>4</sup> См.: Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 43.

ший четкого легального понимания, приводит к различию и соблазну переложить на органы местного самоуправления большую часть деятельности, включая ответственность за нее<sup>5</sup>.

Аналогичным образом и термин «организация» не может трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, поскольку в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода муниципальных образований за пределы своей компетенции. Понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг (Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О).

Во всех делах (Калининград, Братск, Сыктывкар, Канск) обязанности, возлагаемые судами на органы местного самоуправления, не являются «собственными» полномочиями местного самоуправления, т.е. полномочиями непосредственно по решению вопросов местного значения.

В трех случаях (пожарная безопасность, обеспечение инфраструктурой «льготных» участков, уборка акваторий) выполняемые органами местного самоуправления функции относятся к отдельным государственным полномочиям, которые могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления при условии заблаговременной передачи необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

В ситуации с обязанностью принять участок под территориями общего пользования речь скорее идет о совместном выполнении публичных функций органами власти разных уровней и о праве органов местного самоуправления на компенсацию затрат, вызванных таким выполнением (ст. 133 Конституции Российской Федерации).

2. «Братское дело». Суть жалобы — в предполагаемом несоответствии Конституции Российской Федерации ряда федеральных и региональных норм, на основе которых суды приходят к выводам, что обеспечивать земельные участки, предоставляемые многодетным семьям и иным категориям граждан на основании регионального закона, должны органы

местного самоуправления и исключительно за счет средств местных бюджетов.

Сама по себе социальная значимость названной меры поддержки бесспорна, поскольку Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию социальным государством (ст. 7, ч. 1), обязывает органы публичной власти к осуществлению в Российской Федерации государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7, ч. 2).

При этом социальная защита, включая социальное обеспечение, а также защита семьи, материнства, отцовства и детства относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «ж», ж<sup>1</sup>» ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, предоставление земельного участка в собственности гражданам бесплатно выступает в качестве меры социальной поддержки граждан (определение от 16 мая 2024 г. № 1122-О).

Важно, что бесплатное предоставление земельных участков Конституцией Российской Федерации не гарантируется, разрешение данных вопросов относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя и законодателя субъекта Российской Федерации (определения от 21 декабря 2006 г. № 633-О, от 17 июля 2007 г. № 500-О-О, от 28 февраля 2017 г. № 406-О, от 28 марта 2017 г. № 643-О, от 25 мая 2017 г. № 1054-О и др.).

Таким образом, обеспечение льготных категорий граждан земельными участками является полномочием органов государственной власти.

Конституционная природа местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению и ориентированного в том числе на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, обуславливает необходимость достижения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированность гражданам соответствующих социальных прав.

Предоставление земельного участка в собственности гражданам бесплатно выступает в качестве меры социальной поддержки, соответственно, именно на органах публичной власти лежит обязанность по благоустройству соответствующих территорий, с тем чтобы земельные участки, предназначенные для оказания государственной поддержки семьи, были, по возможности, уже на момент их предоставления гражданам (или в течение определенного разумного срока после такого предоставления) снабжены необходимой коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, от наличия которой во многом зависит реальная возможность проведения самого индивидуального жилищного

<sup>5</sup> См.: Шугрина Е.С. Должны ли гидротехнические сооружения находиться в составе муниципального имущества: подходы органов прокуратуры, судов общей юрисдикции и Конституционного Суда РФ // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 4.

строительства, а также последующего пользования вновь возведенным жилым объектом.

Реализация этого принципа требует согласованного функционирования разных уровней публичной власти с учетом особенностей их деятельности в пределах соответствующих полномочий (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с нормой подп. 6 ст. 39<sup>5</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, предоставление земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа гражданам, имеющим трех и более детей, осуществляется в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В законодательстве не установлен специальный порядок обеспечения объектами инфраструктуры земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, при их предоставлении в собственность гражданам бесплатно в качестве одной из мер государственной поддержки семей, имеющих детей. При решении вопроса о предоставлении земельного участка должны приниматься во внимание реальные показатели пригодности конкретного земельного участка для целей ведения индивидуального жилищного строительства с точки зрения его оснащенности объектами необходимой инфраструктуры.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, органы местного самоуправления в вопросе подбора земельных участков, пригодных для соответствующих целей, действуют по своему усмотрению, реализуя правомочия управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, в том числе самостоятельно оценивая нуждаемость муниципального образования в тех или иных земельных участках для решения вопросов местного значения, притом что они соответствуют требованиям законодательства о составе объектов муниципальной собственности (постановление от 20 декабря 2010 г. № 22-П).

Из материалов дела следует, что органы местного самоуправления Братска предпринимали действия, направленные на формирование земельных участков, обеспеченных инфраструктурой, с учетом возможностей местного бюджета и планов по развитию территории муниципального образования.

Между тем не исключаются ситуации, когда объективная возможность формирования земельного участка для индивидуального жилищного строительства в границах конкретного муниципального образования отсутствует вследствие особенностей его развития с учетом градостроительных, экологических и иных норм, что само по себе, как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан (Определение от 21 февраля 2008 г. № 121-О-О). В таких случаях предоставление

земельных участков в собственность гражданам бесплатно может обеспечиваться, например, на основе передачи в собственность муниципального образования земельного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, с соблюдением вытекающих из Конституции Российской Федерации требований о недопустимости принятия решений о передаче имущества из государственной собственности в муниципальную собственность в одностороннем порядке, без учета волеизъявления органов местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П; от 5 марта 2009 г. № 401-О-О и от 7 февраля 2012 г. № 234-О-Р).

Таким образом, согласно позициям Конституционного Суда Российской Федерации, органы местного самоуправления при определении земельных участков для предоставления в установленных субъектом Российской Федерации случаях в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (а равно в иных случаях реализации в такой форме государственной поддержки семей, имеющих детей), должны исходить из оснащенности такого земельного участка объектами необходимой инфраструктуры, организация которой возложена, в частности, на органы местного самоуправления городских округов положениями п. 4 и 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При отсутствии же на территории городского округа земельных участков, отвечающих критериям инфраструктурной пригодности для индивидуального жилищного строительства, не исключается возможность предоставления органами местного самоуправления на основе взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в собственность гражданам бесплатно иных находящихся в муниципальной собственности земельных участков, на которых создание объектов необходимой инфраструктуры должно в таких случаях обеспечиваться органами государственной власти субъекта Российской Федерации (определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О).

Пункты 4, 5, 6 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении), раскрывающие содержание отдельных вопросов местного значения, связанных с обеспечением комфортности проживания на предоставляемых гражданам земельных участках, содержат отсылки к отраслевому законодательству, без которого невозможно определить объем полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах.

Пунктом 1 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» предусмотрено, что к полномочиям органов местного самоуправления относится организация обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, муниципальных округов, городских округов.

Аналогично с использованием термина «организация» определено содержание полномочий органов местного самоуправления в сфере водоснабжения и водоотведения (ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»).

Полномочия органов местного самоуправления по организации газоснабжения населения включают в себя подготовку населения к использованию газа в соответствии с межрегиональными и региональными программами газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций и согласование схем расположения объектов газоснабжения, используемых для обеспечения населения газом (ст. 8<sup>2</sup> Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»). Иные полномочия органов местного самоуправления по организации газоснабжения населения могут быть установлены только федеральными законами.

К полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится, в частности, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения (п. 6 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает, как уже отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О), необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг.

Однако термин «организация» не может трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, поскольку в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода муниципальных образований за пределы своей компетенции.

Упомянутые законоположения устанавливают соответствующие направления деятельности муницип-

ципальных образований, но не объем полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления для решения данных вопросов местного значения (постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П).

Оспариваемые заявителем положения подп. 6 ст. 39<sup>5</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, п. 4, 5, 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации, поскольку они в любом случае не предполагают возложения исключительно на органы местного самоуправления обязанности одномоментно и за счет местных бюджетов, без учета градостроительных документов, устанавливающих направления развития инфраструктуры соответствующего муниципального образования, обеспечить все земельные участки, представляемые в собственность граждан бесплатно, необходимой инфраструктурой.

Таким образом, судебные акты по делу заявителя вынесены в разрез с их конституционно-правовым смыслом. При этом соответствующее правоприменение не является единичным.

Поэтому полагаем необходимым принятие Конституционным Судом итогового решения о признании названных норм конституционными при условии их применения названным выше образом. Через придание оспариваемым законоположениям конституционно обоснованного значения будет устранена вызвавшая обращение в Конституционный Суд коллизия и неопределенность, поскольку предполагается невозможность применения названных норм в неконституционном смысле и влечет пересмотр принятых по делу заявителя судебных решений.

Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления сформулированы в ст. 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с данной нормой возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти своих полномочий, не допускается (норма сохраняет свою силу до 1 января 2027 г., аналогичная норма содержится в ч. 9 ст. 4 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»).

Эти нормы были усилены в рамках конституционной реформы 2020 г. В соответствии со ст. 133 Конституции Российской Федерации местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

Частью 2 ст. 9 Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 146-03 «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» установлено, что при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными законодательством.

Закон Иркутской области допустил, что организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно могут осуществляться на условиях софинансирования из областного бюджета в соответствии с бюджетным законодательством.

Данная норма не согласуется с конституционной нормой о самостоятельности формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов (ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Представление земельных участков многодетным семьям бесплатно не отнесено к вопросам местного значения в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следовательно, по своей правовой природе возложение на органы местного самоуправления обязанностей по представлению таких земельных участков являются отдельным государственным полномочием, переданным для осуществления органам местного самоуправления, а значит, должно сопровождаться передачей необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, ст. 133 Конституции Российской Федерации гарантирует право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

Региональный закон, устанавливающий предоставление мер социальной поддержки в форме предоставления земельных участков в собственность определенных категорий граждан бесплатно, должен в обязательном, а не в опциональном порядке содержать порядок финансирования предоставления данных мер поддержки за счет средств регионального бюджета, учитывая то обстоятельство, что земельные участки предоставляются на основании актов, вынесенных органами государственной власти субъекта Российской

Федерации в рамках осуществления ими полномочий при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан (ч. 8 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Закрепленный в ст. 132 (ч. 3) Конституции Российской Федерации принцип единства системы публичной власти, направленный на повышение эффективности ее функционирования, предполагает не только необходимость слаженного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления, но и наличие организационно-правовых и финансовых механизмов данного взаимодействия.

Такого рода механизмы должны быть основаны на принципе сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализация региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по обеспечению устойчивого развития территории данного региона и России в целом (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, требование формальной определенности правовых норм, вытекающее из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, предполагает, что механизм их действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений. Эти положения относятся к универсальным началам законодательного регулирования и правоприменения, вытекающим из ст. 1 (ч. 1), 19 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. Законоположения, по своему содержанию или по форме не отвечающие указанным началам, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению закрепленных ст. 133 Конституции Российской Федерации гарантий судебной защиты, прав и интересов местного самоуправления (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 7-П; от 6 декабря 2011 г. № 27-П; от 29 июня 2012 г. № 16-П; от 14 мая 2013 г. № 9-П и др.).

Таким образом, полагаем что ч. 2 ст. 9 Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 146-03 «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее ст. 1, 19, 132, 133,

поскольку является неопределенной по своему содержанию и в истолковании, придаваемой ей судебной практикой, допускают в обход норм о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, возложение исключительно на органы местного самоуправления обязанности обеспечивать за счет местного бюджета земельных участков, представляемых гражданам бесплатно коммунальной инфраструктурой.

**3. «Калининградское дело».** Суть жалобы — в возложении на органы местного самоуправления обязанности по очистке от мусора акватории реки — объекта, находящегося в федеральной собственности.

Открытые слушания по рассмотрению жалобы администрации города Калининграда состоялись 20 марта 2026 г.<sup>6</sup> Любопытно, что практически все выступавшие признавали, что уборка акватории от бытового мусора — государственные полномочия. То есть основным признан принцип «собственник убирает». Именно такую позицию занимают и авторы настоящей статьи.

Пункты 11, 20, 24 и 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относят к вопросам местного значения организацию мероприятий по охране окружающей среды, создание условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организацию обустройства мест массового отдыха населения, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов, организацию благоустройства территории муниципального образования.

Выше уже приводилась позиция Конституционного Суда в отношении термина «организация» о том, что органы местного самоуправления не отвечают за все и не могут подменять собой иные уровни власти (определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О).

Содержание данных вопросов местного значения невозможно определить без обращения к отраслевому законодательству, которое фиксирует объем полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах.

При определении применительно к организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов объема полномочий органов местного самоуправления городских округов, а также их финансовых обязательств, обусловленных реализацией данной публичной задачи, необходимо учитывать компетенцию иных территориальных

уровней публичной власти, которой они наделены в этой области, а также обязанности по обращению с отходами, возложенные на участников гражданского оборота, принимая при этом во внимание особенности регулирования такого рода отношений в конкретных сферах природопользования (постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П).

В силу п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Сами по себе данные нормы не определяют круг полномочий органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами.

Данные полномочия определены п. 4 ст. 8 названного Федерального закона, в силу которого к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся:

— создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;

— определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

— организация экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Таким образом, отраслевое законодательство не содержит безусловной обязанности органов местного самоуправления обеспечивать очистку от отходов водных объектов, находящихся в федеральной собственности.

Экологическая функция является общей для всех уровней публичной власти в Российской Федерации (п. «д» ст. 72 Конституции РФ). Поэтому в целях наиболее эффективной ее реализации, исходя из принципа единства публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), необходимо сбалансированное организационное и финансовое участие государственной власти и местного самоуправления в решении экологических задач в интересах граждан (постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П).

В силу ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности),

<sup>6</sup> Видеозапись слушаний размещена на сайте Суда: URL: <https://www.ksrf.ru/news/37866/>

за исключением прудов, обводненных карьеров, которые могут принадлежать лицу, в чьей собственности находится соответствующий земельный участок, в том числе муниципальному образованию.

В соответствии со ст. 27 названного Кодекса к полномочиям органов местного самоуправления относится осуществление прав собственника в отношении водных объектов, находящихся в муниципальной собственности, а также установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории городского округа, для личных и бытовых нужд, информирование населения об ограничениях водопользования на водных объектах, установление правил использования водных объектов для рекреационных целей.

Таким образом, отнесение к вопросам местного значения городского округа организации благоустройства, охраны окружающей среды и участие в организации обращения с отходами не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления городского округа обязанностей, касающихся проведения очистки акваторий водных объектов, не относящихся к муниципальной собственности, от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами и в сфере водных отношений.

Полагаем, что судебные акты по делу заявителя вынесены вразрез с конституционно-правовым смыслом названных норм, выраженным в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Поэтому также необходимо принятие Конституционным Судом итогового решения о признании этих норм конституционными только при условии их применения в соответствии с их приведенным выше смыслом.

4. «Канское дело» представляет особую важность для разграничения полномочий органов местного самоуправления и исполнения ими обязанностей, вытекающих из правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом, поэтому выскажем несколько соображений и по этому вопросу.

Осуществление органами местного самоуправления полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не означает, что органы местного самоуправления являются их собственниками или владельцами, следовательно, само по себе осуществление этого полномочия не означает реализации в их отношении правомочия собственника и не порождает несение бремени их содержания. Данное полномочие органов местного самоуправления имеет не частноправовую, а публично-правовую природу.

Конституционный Суд РФ в своих актах дал весьма однозначную оценку правовой природе полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Суд указал, что

решение вопросов разграничения государственной собственности на землю между территориальными уровнями публичной власти, включая определение субъекта, ответственного за распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, реализуется Российской Федерацией и ее субъектами в порядке, определяемом, в частности, положениями ст. 76 (ч. 2 и 5) Конституции Российской Федерации, а также ее ст. 132 (ч. 2), предусматривающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П, Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 219-0-0).

То есть Суд квалифицировал распоряжение органами местного самоуправления неразграниченными землями в силу указания федерального закона как наделение отдельными государственными полномочиями.

Суд также указал, что наделение указанных органов местного самоуправления полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, не позволяет рассматривать эти полномочия как связанные с решением вопросов местного значения (Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П).

В свою очередь, отраслевое законодательство о пожарной безопасности не содержит безусловной обязанности органов местного самоуправления обеспечивать на землях, государственная собственность на которые не разграничена, противопожарные мероприятия, которые законом отнесены к обязанности собственника, а не органов публичной власти. Выполнение указанных мероприятий напрямую не подпадает ни под один вопрос местного значения. К тому же органы местного самоуправления осуществляют лишь распоряжение территорией, не являясь лицами, владеющими или пользующимися территорией, прилегающей к лесу.

Возложение на органы местного самоуправления полномочия по распоряжению неразграниченными землями при отсутствии как специальных указаний в отраслевом законодательстве, так и передачи целевых финансовых средств, не означает наделение их государственными полномочиями по осуществлению и финансированию противопожарных мероприятий, возлагаемых на собственников или иных владельцев земельных участков. Соответственно, при привлечении их к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 8.32 КоАП РФ, необходимо исследовать вопрос о наличии иных лиц, владеющих и (или) пользующихся территорией, и обязанных совершить вышеуказанные действия, а также о соблюдении порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями по распоряжению земельными участ-

ками, государственная собственность на которые не разграничена.

\* \* \*

Подводя итог приведенному анализу жалоб в Конституционный Суд РФ, следует констатировать, что нужны системные решения в сфере обеспечения согласованного функционирования органов местного самоуправления и органов государственной власти при решении ими задач в интересах граждан. Федеральный закон № 33-ФЗ определил перечень «собственных» полномочий органов местного самоуправления, обеспечиваемых за счет собственных доходов местного бюджета, как исчерпывающий и запретил возложение на органы местного самоуправления дополнительных расходных обязательств при конкретизации таких полномочий отраслевыми законами, а также расширение их перечня.

При этом за год, прошедший после принятия названного Закона, не были внесены изменения ни в один закон, предусматривающий полномочия органов местного самоуправления за пределами утвержденного перечня. А это не только полномочия по распоряжению неразграниченными землями, это еще и ряд полномочий в сфере земельных отношений (установление публичного сервитута), трудовых отношений, регулирования деятельности средств массовой информации и т.д. Отсутствие гармонизации статусного и отраслевого законодательства ведет к тому, что судами «спорные» полномочия относятся к безусловной ответственности местного самоуправления, порождая нефинансируемые мандаты.

Такое регулирование снижает не только операционную эффективность местного самоуправления, поскольку ограниченность средств местных бюджетов и зависимость их формирования от решений вышестоящих уровней власти не позволит, даже при наличии судебных решений, выполнить данные полномочия надлежащим образом. В таких ситуациях, прежде всего, снижается доверие граждан к власти в целом как институту. Местное самоуправление в единой системе публичной власти выступает перед людьми «лицом» всей этой системы. Кроме того, оно призвано не только обеспечить предоставление населению определенного набора публичных сервисов и реализацию общена-

циональной политики на местах, но также удовлетворить запрос граждан на непосредственное участие в управлении общими делами, консолидировать жителей, сформировать своего рода «соседское сообщество».

Понимая это, Конституционный Суд РФ в своих решениях фактически констатирует наличие сфер общей ответственности государства и местного самоуправления, что требует от законодателя создания не экстраординарных, а регулярных, постоянно действующих механизмов разграничения и определения источников финансового обеспечения соответствующих полномочий.

По нашему мнению, системным решением для преодоления подобных противоречий может стать четкое разграничение в законе о местном самоуправлении предметов ведения (сфер деятельности) и полномочий (конкретных мер властного воздействия) органов власти, в том числе выделение сфер «исключительного» и «совместного ведения» государства и местного самоуправления, а также определение принципов финансирования каждой такой сферы.

Финансовое обеспечение «предметов совместного государственно-муниципального ведения» должно осуществляться с учетом обязательного софинансирования из вышестоящих бюджетов в виде дополнительных нормативов отчислений от налоговых и неналоговых доходов и (или) межбюджетных трансфертов. А государственные функции, в рамках которых органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями, должны сопровождаться безусловным предоставлением субвенций.

Прокурорская, а следом за ней и судебная практика должна защищать не только индивидуальные права граждан, но и их коллективное право — на местное самоуправление, исходить не из абстрактной возможности «потом» взыскать убытки с вышестоящих уровней власти (что зачастую неосуществимо по политическим причинам), а в каждом конкретном деле квалифицировать вид полномочий муниципалитетов («собственные», «совместные» или «переданные»), привлекать к участию все ответственные уровни власти и в судебном решении распределять их обязанности по организации и финансированию соответствующих мероприятий.

### Литература

1. Кискин Е.В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) / Е.В. Кискин // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 32–51. DOI: 10.21686/2073-1051-2025-1-32-51
2. Сергеев А.А. К новому пониманию конституционной модели российского местного самоуправления / А.А. Сергеев // Закон и право. 2004. № 5. С. 14–17.
3. Шугрина Е.С. Должны ли гидротехнические сооружения находиться в составе муниципального имущества: подходы органов прокуратуры, судов общей юрисдикции и Конституционного Суда РФ / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 3–8.