

# ЛИКВИДАЦИЯ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ СВАЛОК: ДВИЖЕНИЕ ПО ЗАМКНУТОМУ КРУГУ

Баженова О. И.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова (119991, Россия, Москва, Ленинские горы, 1)

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Баженова О. И. Ликвидация несанкционированных свалок: движение по замкнутому кругу // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 46–57. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-46-57. EDN VXTMMF.

## АННОТАЦИЯ:

**Актуальность.** На протяжении многих лет проблема ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена, остается – несмотря на неоднократно издававшиеся Конституционным Судом РФ постановления по этому вопросу – нерешенной; возложение обязанности такой ликвидации на муниципальные образования остается необоснованным.

**Методология.** Поскольку предмет данного исследования имеет сугубо практический характер, автор использовала главным образом частнонаучные приемы и способы его познания. В первую очередь – формально-юридический и сравнительно-правовой.

**Результаты.** Принятое 30 мая 2023 г. постановление Конституционного Суда Российской Федерации стало огромным шагом на пути к решению данной проблемы: содержащиеся в нем позиции, основанные на положениях ст. 132, 133 Конституции РФ, создают условия для существенного обновления в этом вопросе. Но в то же время сохраняющаяся – на фоне нежелания проявлять чрезмерный судебный активизм – неопределенность, абстрактность используемых Судом формул создают риски «замораживания» ситуации. Это подтверждает и опубликованный законопроект, направленный на приведения законодательства РФ в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Надежд на ближайшее решение вопроса о создании надлежащего организационного и финансового механизмов обеспечения муниципалитетов для осуществления ими полномочия по ликвидации свалок на указанных землях практически не остается.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** единство системы публичной власти, земли и земельные участки, государственная собственность, разграничение государственной собственности, земли и земельные участки, вопросы местного значения, неналоговые доходы, публичные функции.

## Постановка проблемы

На протяжении многих лет в России сложилась правоприменительная практика возложения на муниципальные образования обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена. Обязанность по ликвидации несанкционированных свалок на этих землях рассматривалась в качестве одного из полномочий по решению вопросов местного значения: в отношении земель, находящихся в государственной собственности, – вопроса по участию в организации деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов для городских поселений, участию

в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов для городских округов и муниципальных районов (пп. 18) ч. 1 ст. 14, пп. 14) ч. 1. 15, пп. 24) ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>); в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена – вопроса по участию в организации деятельности по накоплению и пр. отходов и/или в прямой связи с обязанностью муниципалитетов содержать иму-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

© О. И. Баженова, 2023

**Open Access** This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



щество, находящееся в их собственности, в том числе данные земельные участки, поскольку такая обязанность вытекает из предоставленного муниципальной власти полномочия по предоставлению земель, государственная собственность на которые не разграничена (ч. 2 ст. 3.3. Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»<sup>2</sup>). Предпринимавшиеся муниципальными образованиями попытки доказать, что ликвидация несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена, является государственным полномочием, которое может быть делегировано на муниципальный уровень в установленном законом порядке с предоставлением соответствующих финансовых ресурсов, оказались безрезультатными.

Описанную ситуацию значительно усугубила «мусорная реформа»: в результате изъятия в 2017 г. у местной власти полномочий по организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов и их передачи субъектам Российской Федерации, сосредоточения в руках региональных операторов функций по обращению с отходами муниципальное полномочие по ликвидации несанкционированных свалок<sup>3</sup> [1, с. 27] оказалось сведено к возмещению из местного бюджета фактических расходов регионального оператора, понесенных им при ликвидации мест несанкционированного размещения отходов.

### **Анализ постановления Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П**

В целях разрешения сложившейся, несмотря на неоднократное принятие Конституционным Судом РФ решений по данному вопросу, в Конституционный Суд РФ обратились городское поселение Козинск (Красноярский край) и Новосибирский муниципальный район (Новосибирская область). По их мнению, законодательные нормы (пп. 18) ч. 1 ст. 14, пп. 14) ч. 1 ст. 15, Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», п. 2 ст. 9 и п. 1, 2 ст. 13 Закона «Об отходах производства и потребления»<sup>4</sup>, ст. 10, 15 Закона «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup>, п. 1 ст. 22 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>6</sup>, а также принятых в соответствии с ними п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами<sup>7</sup>, на основе кото-

рых сложилась указанная практика, являются неконституционными.

По результатам рассмотрения дела по существу Конституционным Судом Российской Федерации принято постановление от 30 мая 2023 г. № 27-П<sup>8</sup>. Оспариваемые законодательные нормы (ст. 3.3 Закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ», п. 18 ч. 1, ч. 3, 4 ст. 14, п. 14 ч. 1 ст. 15 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10, 15 Закона Об охране окружающей среды, п. 1 ст. 22 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 1, 2 ст. 13 Закона «Об отходах производства и потребления», п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами) признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (или для взыскания с муниципалитета расходов регионального оператора по ликвидации таких мест) на землях государственной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена. Использование этих норм для возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации несанкционированных свалок влечет нарушение принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также нарушение принципа единства системы публичной власти и, кроме того, нарушение конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления и на благоприятную окружающую среду, а потому противоречит статьям 2, 42, 130 (ч. 1), 132 (ч. 1 и 3) и 133 Конституции РФ.

Особого внимания заслуживают выраженные Судом в мотивировочной части решения отдельные выводы.

Во-первых, опираясь на положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, Суд впервые по результатам конституционной реформы 2020 г. обращается к принципу единства системы публичной власти как фундаментообразующему для организации местного самоуправления, в том числе определения его компетенции. Новая же редакция ст. 133

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

<sup>3</sup> Алистархов В., Соколова В. Мусорное дело // Жилищное право. 2021. № 12. С. 35.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.

<sup>8</sup> Анализ Постановления КС РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // СЗ РФ. 2023. № 23 (Ч. II). Ст. 4273.

Конституции РФ позволила представить более полно компетенцию муниципальной власти с учетом специфики отдельных сфер общественной жизни, требующих совместных усилий органов власти различных уровней в вопросах управления ими.

Местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства. Органы местного самоуправления должны решать вопросы, относящиеся к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения, что не препятствует возложению на них тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории. Для этих целей органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями либо выступать в иных формах конституционно оправданного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории.

Однако принцип единства системы публичной власти 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.

Во-вторых, опираясь на ранее неоднократно выраженную позицию о необходимости комплексной оценки Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», закрепляющего в перечне вопросов местного значения лишь предметную сферу их ведения, и норм специального отраслевого законодательства, определяющего конкретные полномочия органов местного самоуправления (постановление от 29 марта 2011 г. № 2-П), а также компетенцию органов публичной власти иных территориальных уровней, Суд подвергнул критическому анализу компетенцию местной власти в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами с целью оценки ее реального наполнения и нормативной обеспеченности для осуществления мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок.

По результатам анализа актов специального законодательства (Закон «Об охране окружающей среды», Закон «Об отходах производства и потребления», принятые на их основе нормативные правовые акты) Суд пришел к выводу о том, что система обращения с отходами в Российской Федерации – сообразно конституционным предписаниям о единстве системы публичной власти – построена на взаимодействии и участии в ней всех трех уровней этой власти. В то же время правовое регулирование четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных, в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Соответственно, на органы местного самоуправления муниципальных образований прямо не возложена обязанность по ликвидации такого рода мест на землях государственной собственности или государственная собственность на которые не разграничена.

Более того, обращаясь к ранее выраженной позиции в постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П, КС РФ указал, что органы муниципального земельного контроля не обладают необходимым объемом полномочий для выявления и пресечения фактов несанкционированного размещения отходов. В то же время именно органы местного самоуправления – как наиболее приближенные к источникам образования отходов органы публичной власти – имеют объективную возможность максимально оперативно, еще на начальном этапе формирования мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, выявлять такие места, устанавливать лиц, в результате деятельности которых данные отходы образуются и размещаются на не предназначенных для этого территориях, а также собственников или пользователей земельных участков, ответственных за их загрязнение, предъявлять к таким лицам требования об освобождении земельных участков от несанкционированных свалок.

В-третьих, сохраняя взаимосвязь между титулом собственника в отношении природных ресурсов и объемом полномочий различных уровней публичной власти по управлению ими, Конституционный Суд РФ в то же время подвергнул такую взаимосвязь некоторым изменениям (уточнениям).

С одной стороны, Суд по-прежнему – отправляясь от универсального характера позиций КС РФ, выраженных в постановлениях от 26 апреля 2016 г. № 13-П, от 13 октября 2015 г. № 26-П) – подчеркивает зависимость полномочий органов публичной власти, в том числе полномочий по ликвидации несанкционированных свалок, от правового титула: закрепленные в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» вопросы местного значения по организации сбора,

вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не предполагает возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированных свалок на лесных участках в составе земель лесного фонда и в иных случаях неправомерного размещения отходов на объектах, расположенных на территории муниципального образования, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Особое внимание Суд уделит земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена. В довольно осторожных косвенных формулировках Суд – в развитие позиции, выраженной в постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П, – отказался от возложения на муниципалитеты полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на таких землях, несмотря на их наделение полномочиями по предоставлению такого рода земельных участков. По его мнению, наделение органов местного самоуправления городских поселений и муниципальных районов полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (притом что неразграниченные земли по-прежнему составляют значительную часть земельного фонда страны), не позволяет рассматривать эти полномочия как связанные исключительно с решением вопросов местного значения.

В другой части постановления (ч. 7) Суд подчеркнул, что, наделая органы местного самоуправления полномочиями в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена, закон тем самым возлагает на них обязанность действовать от имени «государственного» собственника. Это не может рассматриваться в качестве достаточного основания для возложения на них всей полноты ответственности за ликвидацию на таких землях мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов.

В то же время Суд отказался (вслед за уже выраженной им позицией в постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П) от проводимой на протяжении последних лет законодателем прямой связи между полномочиями различных органов публичной власти по отношению к природным ресурсам, в данном случае – к земельным участкам, и титулом (принадлежностью таких ресурсов на праве собственности). Как утверждает КС РФ, само по себе разграничение публичной собственности на землю на государственную и муниципальную собственность автоматически не предопределяет, что публично-правовые полномочия в отношении тех или иных земель или земельных участков могут принадлежать только тому публично-правовому образованию, которое является собственником соответствующих земель или земельных участков. Конституция РФ не исключает распределе-

ния полномочий в отношении земель государственной (федеральной) собственности и государственная собственность на которые не разграничена, между иными уровнями публичной власти, включая органы местного самоуправления. Однако такое возложение предполагает соблюдение порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями и передачу необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В-четвертых, основываясь на вышесказанном, Суд подвергнул критическому анализу сложившийся порядок финансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и особенно землях, государственная собственность на которые не разграничена.

КС РФ принципиально допускает использование неналоговых доходов от продажи и передачи в аренду участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также платы по соглашениям об установлении сервитута, платы за публичный сервитут (ч. 5 и 6 ст. 62 БК РФ) на осуществление мероприятий по выявлению и ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на землях в границах муниципалитетов. В то же время он обращает внимание на их весьма незначительную часть в общем объеме неналоговых поступлений муниципальных образований. Такие доходы, по мнению Суда, основанному на анализе сложившейся практики, не покрывают затрат на ликвидацию возникающих несанкционированных свалок. А те муниципалитеты, на территории которых преобладают неликвидные неразграниченные земли, не имеют объективной возможности даже частично (а тем более – полностью) взять на себя соответствующие затраты.

Не обеспечивают реального, необходимого муниципалитетам финансирования и механизмы софинансирования мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в рамках реализации федеральных и региональных программ: федеральные программы рассчитаны главным образом на ликвидацию крупных свалок в городах федерального значения и городских округах; региональные программы, как правило, устанавливают в качестве условия получения субсидии из регионального бюджета в рамках региональной программы софинансирования самим муниципалитетом данных расходов.

В силу общегосударственного значения задачи по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов и участия в ее решении органов всех уровней публичной власти недопустимо возложение лишь на органы местного самоуправления, как действующие от лица государства, полномочий по такой ликвидации и их осуществление исключительно за счет средств местных бюджетов. Однако действенного

механизма финансирования соответствующих мероприятий, учитывающего размер свалки (объем накопленных отходов), требуемые для ее ликвидации капиталовложения, доходы бюджета муниципального образования, ликвидность земельного участка, наличие либо отсутствие возможности предоставить его в пользование на инвестиционных условиях и прочие факторы, до сих пор не создано.

Федеральному законодателю надлежит определить принадлежность, распределение и источники финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена. Суды общей юрисдикции вправе – до внесения изменений в правовое регулирование – возлагать на муниципалитеты обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированных свалок, но в судебном решении должны быть указаны условия финансового обеспечения. Неисполнение такого судебного решения до получения из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации соответствующего финансирования или справедливого софинансирования не должно быть основанием для его привлечения к административной ответственности.

### **Оценка постановления КС РФ № 27-П**

Обращение Конституционного Суда РФ к политически нейтральной (а значит, «безопасной» для него) проблеме компетенции муниципальной власти и принятие им постановления № 27-П от 30 мая 2023 г. имеет большое значение для укрепления прав местного самоуправления в новых конституционно-правовых реалиях [2, с. 42]. В границах текстуально выраженного конституционного принципа единства системы публичной власти Суд обозначает новые ориентиры организации местного самоуправления в области компетенции с целью обеспечения баланса между существенно необходимым для муниципальной власти принципом самостоятельности местного самоуправления и государствообразующим принципом единства публичной власти. Функциональное единство системы публичной власти есть – вне зависимости от отношения к конституционным реформам 2020 г. – бесспорный и абсолютный императив, на почве которого только и можно сформировать прочную основу для эффективной и содержательной деятельности муниципальной власти с учетом специфики различных сфер общественной жизни, меры участия в управлении ею различных уровней публичной власти<sup>9</sup>.

Выработка ориентиров для обеспечения участия муниципальных образований в традиционной для них деятельности по обращению отходов укрепляет позиции местной власти в чрезвычайно акту-

альной как на национальном, так и на глобальном уровне области охраны окружающей среды, требующей совместного участия различных субъектов, в том числе различных субъектов публичной власти. Впрочем, принятие постановления имеет более широкие последствия – закладывает основу для решения проблемы компетенции местного самоуправления в определенных областях общественной жизни, объективно требующих совместной деятельности различных уровней публичной власти<sup>10</sup>, расширяя и обновляя тем самым муниципальную доктрину в этом вопросе.

Постановление № 27-П открывает возможности для инвентаризации компетенционного законодательства и сложившейся на его основе правоприменительной практики. Такая инвентаризация – согласно выводам Суда – требует одновременного решения двух вопросов. Первый – реальное обеспечение местной власти конкретными полномочиями для решения возложенных на нее вопросов местного значения, наполнения закрепленного в Законе № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения реальными возможностями действия через специальные отраслевые законы с учетом положения не только местной, но и государственной власти. Несоответствие между закрепленными за муниципалитетами вопросами местного значения, формулируемыми, как правило (и совершенно обоснованно (!)), через использование выражений «организация» и пр., и объемом предоставленных для решения таких вопросов полномочий создает, на наш взгляд, возможности для конституционного обжалования норм специального законодательства. Второй – финансовое обеспечение возлагаемых на муниципалитеты полномочий в зависимости от природы последних. Весьма примечательно в этой связи, что в резолютивной части рассматриваемого постановления Суд снимает административную ответственность с муниципалитетов, не исполнивших обязанность по ликвидации несанкционированных свалок в связи с неполучением финансирования из федерального/регионального бюджетов.

Не менее важными, способными оказать позитивное влияние как на доктрину, так и на законодательную и правоприменительную практику являются выводы Суда относительно связи между титулом собственника и полномочиями органов публичной власти по управлению земельными участками различной принадлежности и, шире, управлению природными ресурсами. Расширение же этой позиции или ее распространение на область управления природными ресурсами в целом может создать условия для более эффективной деятельности субъектов публичной власти с учетом возможностей каждого из них.

<sup>9</sup> Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Москва : Инфра-М, 2008. С. 77–79.

<sup>10</sup> Постовой Н. В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция. М. : Юриспруденция, 2014. С. 115–117; Овчинников И. И. Муниципальная власть (теоретико-правовые аспекты). М. : Консалтбанк, 2016. С. 109.

На первый взгляд, используемое в законодательстве соединение вопроса об управлении природными ресурсами, в том числе земельными участками, с вопросом их правовой принадлежности – достаточно простой и эффективный инструмент решения проблемы, позволяющий довольно четко (через правомочия собственника) обозначить круг полномочий публичной власти в отношении того или иного вида природного ресурса, собственником которого он определен. Но этот инструмент работает недостаточно эффективно, поскольку полномочия уровней публичной власти определяются не их титулом по отношению к различным объектам, а совокупностью определенных действий, которые каждый из этих уровней способен совершить в связи со своим определенным положением в системе публичной власти. Оттого нередко не важно, на «чьих» землях находится несанкционированные свалки – землях лесного фонда (федеральной собственности) или иных землях государственной собственности, землях, государственная собственность на которые не разграничена, либо на землях муниципальной собственности: муниципальная власть, как расположенная наиболее близко к источникам отходов, способна наиболее эффективно обеспечить ликвидацию таких свалок. Вопрос лишь в создании надлежащих, учитывающих в том числе принадлежность земельных участков, гарантий финансирования муниципальных образований.

Как известно (и, как признает сам Суд в п. 7, абз. 3), предшествующие постановлению № 27-П попытки решить проблему ликвидации свалок на землях лесного фонда, ориентируясь исключительно на их принадлежность на праве собственности Федерации, оказались неудачными [3, с. 62-64]. Достигнутая Судом формально-юридическая чистота посредством возложения обязанности по ликвидации свалок на собственника оказалась нереалистичной: государство сегодня по-прежнему отказывается делегировать государственные полномочия с соответствующим финансированием на муниципальный уровень, не предпринимая в то же время заметных усилий и по самостоятельной очистке этих территорий. Предложенное Судом изменение подхода к этому вопросу может коренным – положительным – образом повлиять на ситуацию.

Кроме того, как справедливо обратил внимание А.Н. Кокотов в Особом мнении к Постановлению от 26 апреля 2016 года № 13-П, избранный КС РФ вариант истолкования законоположений, основанный на прямой связи между титулом собственника и обязанностью по ликвидации им несанкционированных свалок, «ведет не к справедливому перераспределению ответственности между государственными, муниципальными органами, собственниками в области ликвидации несанкционированных свалок, а, по сути, вообще к снятию ответственности с муниципальных органов ответственности в данной области». Без наделения ор-

ганов местного самоуправления государственными полномочиями «их возможная инициативная попытка включиться в его осуществление может обернуться для них ответственностью за нецелевое использование бюджетных средств». Кроме того, «небезосновательно... предположение, что несанкционированные свалки в лесах на территории муниципальных образований зачастую дело рук жителей... Так кто должен в первую очередь общаться с жителями... проводить контрольные проверки в лесах и принимать меры к их оперативной ликвидации? Конечно, это органы местного самоуправления». По его мнению, проблема не в том, что органы местного самоуправления заставляют заниматься государственным делом без наделяния их государственными полномочиями, а в том, что естественная сфера ответственности именно муниципальных образований четко за ними не закреплена нормативно и не подкреплена необходимыми источниками финансирования».

Итак, постепенный отказ (как минимум – сужение) от практики безусловного следования полномочий по управлению природными ресурсами «за собственником» создает условия для повышения эффективности деятельности публичной власти. Но для реализации – на почве ст. 133 Конституции РФ – рассматриваемой возможности необходимы четкие организационные и финансовые механизмы с четкими же конституционно заданными границами. К сожалению, именно на эти вопросы Суд – возможно, в стремлении не проявлять чрезмерного судебного активизма – не дал необходимого полного ответа. Поставленная им в центр проблема надлежащего организационного и финансового обеспечения деятельности муниципальной власти по ликвидации несанкционированных свалок не дает отчетливых – и одновременно волюнтаристски непреодолимых – ориентиров для законодателя.

Во-первых, Суд делает незавершенный, а значит, сохраняющий значительную меру неопределенности шаг по формированию особого – наряду с институтом делегированных государственных полномочий – способа закрепления полномочий в сферах общегосударственного значения, требующих совместного участия всех уровней публичной власти [4, с. 65]. По смыслу содержащихся в тексте постановления рассуждений Суд – поддерживая отдельных представителей муниципальной доктрины, настаивающих на необходимости введения института, аналогичного институту совместного ведения Федерации и субъектов Федерации [5, с. 71], – идет по пути признания отдельного (специального) механизма участия, существующего не только наряду с делегированными государственными полномочиями, но и наряду с вопросами местного значения. В этих целях он довольно отчетливо проводит традиционную границу между вопросами местного значения и вопросами государственного (общегосударственного) значения, допуская

участие в последних муниципальной власти.

Вместе с тем, с одной стороны, такое разграничение, глубоко укоренившееся в доктрине в качестве способа отграничения местного самоуправления от государства, а тем самым и гарантирования его самостоятельности, нереалистично. Вопросы местного значения, как известно, имеют огромную значимость как для государства, так и для местного сообщества. И по мере усиления социальных функций государства это становится все более очевидным. С другой стороны, выделение вопросов общегосударственной значимости – особенно и прежде всего вопросов экологического характера – не означает, что осуществлять их должны исключительно органы государственной власти, что эти вопросы не могут иметь одновременно и значения для населения муниципалитетов (местного значения). Особенность таких вопросов лишь в повышенном внимании к ним государства, обусловленном различными объективными причинами и обстоятельствами. Так, особое внимание международного сообщества и национальных государств к глобальной экологической проблеме требует от государства проведения более осмысленной и эффективной экологической политики, поиска новых способов и путей вовлечения в нее различных групп общества и, конечно, всех уровней публичной власти. Оттого и характерная для муниципальной власти традиционная деятельность по обращению с отходами приобретает новое звучание, что само по себе не предполагает ее изъятия у муниципалитетов (!). Могут меняться способы осуществления этой деятельности, механизмы взаимодействия с органами государственной власти, формы контроля за муниципальной деятельностью, но сама сфера обращения с отходами остается за местным самоуправлением. Иначе говоря, в разработке особого механизма для обеспечения участия местного самоуправления в вопросах «государственной значимости» нет никакой потребности. Возложенные на муниципальную власть задачи могут вполне составлять отдельные вопросы местного значения, осуществляемые – в силу особого внимания к ним со стороны государства – при особом порядке взаимодействия, контроля и, в ряде случаев, финансирования.

Кроме того, разработка отдельного – третьего – элемента компетенции муниципальных образований, призванного решить проблему участия муниципальных образований в вопросах общегосударственной значимости, несет в себе серьезные риски для местного самоуправления. Происходящее в современных российских политических реалиях увеличение количества вопросов, требующих государственного участия – а потребность в признании государственной значимости определяется, к сожалению, не только объективными причинами, но и политическими факторами и обстоятельствами, а именно, стремлением к централизации власти, – неизбежно повлечет сокращение сферы

собственной компетенции (вопросов местного значения) и расширение сферы «совместной» компетенции. Экспертное сообщество обращало внимание на эту, стоящую за ст. 133 Конституции РФ опасность еще на этапе работы над поправками к Конституции РФ в 2020 г., но, к сожалению, так и осталось не услышанным.

Опасения оказались не напрасны: именно по этому пути пошли разработчики проекта Закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», значительно сократив область собственной компетенции муниципальных образований [6, с. 46]. Встав – косвенно – на путь разработки отдельного организационного механизма обеспечения участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти публичных функций, Конституционный Суд РФ допускает (пусть даже неявно) возможность сокращения компетенционной самостоятельности местного самоуправления.

На наш взгляд, участие муниципальных образований в решении вопросов, имеющих особое значение для государства и/или требующих совместной деятельности всех уровней публичной власти, может быть обеспечено через институт вопросов местного значения: закрепляя за муниципалитетами совокупность полномочий в определенной сфере в виде вопроса местного значения, государство вправе установить – не нарушая самостоятельности местной власти – определенные механизмы взаимодействия и контроля с ними, а также закрепить особый порядок их финансирования.

Впрочем, во-вторых, финансовый – центральный – вопрос, или вопрос финансового обеспечения местной власти по ликвидации несанкционированных свалок, а тем самым и, шире, в случае участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти публичных функций, Конституционному Суду РФ также не удалось решить.

Значимость неналоговых доходов местного бюджета от передачи земель, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду, публичный сервитут и пр. выяснена неполно. Если в одних случаях, как верно замечает Суд, полученные от предоставления участков средства недостаточны для покрытия муниципальных расходов на ликвидацию несанкционированных свалок, то в других, напротив, такие средства составляют значительную часть неналоговых доходов местного бюджета и фактически играют огромную роль в решении муниципалитетами вопросов местного значения. Лишение их этой части доходов с целью перенаправления на реализацию полномочий по утилизации несанкционированных свалок неизбежно весьма негативно отразится на таких муниципалитетах. И если все же идти по пути целевого направления неналоговых доходов на ликвидацию несанкционированных свалок, то парал-

тельно следует решать проблему замещения неналоговых доходов, «выпадающих» у муниципалитетов в связи с их перенаправлением на утилизацию несанкционированных свалок [7, с. 37; 8, с. 15].

Нельзя не учесть и того, что неналоговые доходы от передачи в аренду, установления публично-сервитута и пр. формируются в местном бюджете исключительно в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена. Вопрос о том, за счет каких средств в таком случае должны быть профинансированы расходы по утилизации несанкционированных свалок на землях государственной собственности, остается без ответа.

Кроме того, обязывая законодателя и – вплоть до внесения изменений в правовое регулирование – суды общей юрисдикции финансово обеспечить деятельность муниципальной власти по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена, Суд использует чрезвычайно широкие и размытые формулировки, не вносящие достаточной или даже приблизительной ясности по вопросу финансирования.

Применительно к землям, государственная собственность на которые не разграничена, Суд ограничивается предложением по участию Федерации и субъектов Федерации в финансовом обеспечении полномочий муниципальной власти по ликвидации свалок, а к землям государственной собственности помимо этого исходит из необходимости обеспечения справедливого софинансирования в том случае, если твердые коммунальные отходы размещены преимущественно населением муниципалитета. В последнем случае судам общей юрисдикции предложено исходить из минимально допустимого объема софинансирования из федерального или регионального бюджета. Что следует понимать под минимально допустимым объемом? На основании каких критериев суд должен определять такую минимальную допустимость? Нежизнеспособность модели софинансирования без четких критериев участия государства открывает перед ним широчайшие волонтаристские возможности и в конечном счете создает огромные риски оставления муниципальной власти без необходимого финансирования, на что представитель заявителя жалобы обращал внимание во время судебного заседания.

Нежизнеспособность софинансирования была очевидной изначально – при его использовании в 2019 г. в целях распределения между уровнями публичной власти обязанностей по возмещению гражданами ущерба в случае сноса незаконных построек на земельных участках, предоставленных местными органами государственной власти РСФСР. Но случаи его применения носят индивидуальный характер, чего нельзя сказать о случаях ликвидации несанкционированных свалок на землях

государственной собственности (!). К тому же доказать, что образование отходов связано именно с жизнедеятельностью населения, равно как и доказать обратное, невозможно. Этот факт неверно включать в предмет доказывания. Доказыванию, скорее, подлежит не факт формирования отходов населением, а факт непринятия уполномоченными органами мер по предотвращению образования свалок. И это вновь возвращает нас к проблеме уполномоченного субъекта и объема его полномочий.

Возлагая на муниципалитеты полномочия по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена, необходимо, на наш взгляд, исходить из единого подхода о целевом финансировании указанных полномочий местной власти и использования – в соответствии со ст. 133 Конституции РФ – механизма компенсаций в случае недостаточности предоставленных средств. Только обособление среди вопросов местного значения вопросов участия местной власти в совместном выполнении с органами государственной власти публичных функций, сопровождаемое их целевым финансированием (дополненным компенсаторным механизмом), может, на наш взгляд, решить рассматриваемую проблему.

Таким образом, при всей важности постановления КС РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П для сохранения и укрепления местного самоуправления в современных конституционно-правовых реалиях своими недостаточно полными и определенными формулировками и выводами оно оставляет законодателю чрезмерно широкие возможности для усмотрения при разработке организационного и финансового механизма реализации полномочий муниципальной власти по ликвидации несанкционированных свалок. Как ни парадоксально, но, невзирая на «муниципальную победу» – признание неконституционности норм законов, допустивших практику обязывания муниципалитетов к ликвидации несанкционированных свалок за счет средств местного бюджета, действующего законодательства, ожидать от обновленного законодательства реального решения проблемы финансирования муниципалитетов вряд ли стоит.

### **Обсуждение**

Эти выводы, к сожалению, подтверждаются и содержанием законопроекта, представленного Правительством РФ в целях приведения законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», отдельные законодательные акты РФ и признании утратившей силу статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в части регулирования порядка ликвидации несанкционированных

свалок отходов»<sup>11</sup> предлагается закрепить отдельный вопрос местного значения для поселений – «выявление и ликвидация несанкционированных свалок отходов на землях, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся в границах территории муниципального образования», полномочие по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок для муниципального района и городского округа, а также закрепить за муниципалитетами специальные источники финансирования указанных вопросов от платы за негативное воздействие на окружающую среду [9, с. 26; 10, с. 32] сумм штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, от средств по платежам по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также от платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований.

Предлагаемый законопроект с формально-юридической стороны отчетливо направлен на исполнение предписаний КС РФ. Во-первых, разработчики проекта закона идут по пути прямого однозначного наделения муниципальных образований полномочиями по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена, а также на землях муниципальной собственности. Такие полномочия отнесены именно к вопросам местного значения, что особенно важно: это позволяет сохранить существующий подход к структуре компетенции муниципальных образований, выразить особую объективно обусловленную значимость муниципалитетов в этом вопросе. Во-вторых, следуя указаниям КС РФ, разработчики проекта закона определяют источники финансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок (указаны выше). Примечателен и этот момент: впервые для решения конкретного вопроса местного значения определены конкретные источники его финансирования.

Но фактически предлагаемые изменения носят сугубо косметический характер. Не углубляясь в доктринальные перипетии, не погружаясь глубоко в суть предложений КС РФ и возникающие в связи с ними различные варианты решения вопроса, разработчики законопроекта предложили самый простой, требующий минимальных законодательных изменений вариант, не решающий проблемы по существу. Сказанное в равной степени касается как объема и характера муниципальных полномочий по ликвидации свалок, так и их финансирования.

Во-первых, признание за муниципалитетами полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на муниципальных землях и землях, государственная собственность на которые не разграничена, представляет собой половинчатое решение, основанное на прежнем подходе. Фактически, усилия КС РФ преодолеть безусловность принципа следования за титулом (принадлежностью на праве собственности) в вопросах управления природными ресурсами и создать основу для распределения полномочий в зависимости от возможностей каждого уровня власти остались без внимания. При решении вопроса о возложении на муниципалитеты обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена, разработчики законопроекта оказались вынуждены – под влиянием позиции КС РФ – отказаться от паллиативных ассоциаций с правом собственности, с бременем содержания собственности, но далее этого вопрос не пошел. На землях государственной собственности, видимо, эти задачи будут выполнять – следуя зависимости от титула – органы государственной власти. Возможности использования комплексного подхода к решению этой проблемы, основанные на отказе от безусловности применения принципа следования за титулом (принадлежностью на праве собственности) и возложении на муниципальные власти полномочия по ликвидации несанкционированных свалок в границах территории муниципального образования с соответствующим финансированием, остались проигнорированы. Вытекающий из законопроекта вариант разграничения полномочий по ликвидации свалок представляет собой смешение различных, так и не приведенных к общему знаменателю подходов.

Во-вторых, непосредственного закрепления за муниципалитетами вопроса по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок на землях муниципальной собственности и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, явно недостаточно для их полноценного осуществления. Без предоставления необходимых полномочий, как минимум, в области земельного контроля, привлечения к административной ответственности деятельность муниципалитетов остается формальной, связанной прежде всего с финансированием ликвидации свалок. Недаром вместо закрепления полномочий, необходимых для полноценного выявления и ликвидации несанкционированных свалок, в законопроекте предлагается внести изменения в Закон о контрактной системе с целью предоставления права заключения муниципальных контрактов на ликвидацию несанкционированных свалок у единственного поставщика.

В то же время наделение муниципальных образований необходимыми полномочиями по ликвидации несанкционированных свалок требует даль-

<sup>11</sup> Проект закона размещен на официальном сайте проектов нормативно-правовых актов: <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 21.08.2023. Проект закона не внесен в Государственную Думу.

нейшей конкретизации, на что недвусмысленно указал КС РФ в своем постановлении. В проекте закона такая конкретизация («установление порядка ликвидации...») возложена на субъекты Российской Федерации. Но способны ли субъекты РФ наделить необходимым объемом полномочий муниципалитеты, если, как известно, они весьма ограничены в этом вопросе? И не сведется ли такой порядок к порядку взаимодействия с региональным оператором с целью заключения муниципального контракта?

В-третьих (и в главных), законопроект реально не решает проблемы финансового обеспечения муниципалитетов при реализации полномочий по ликвидации несанкционированных свалок. Фактически, вместо создания особого механизма финансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность которых не разграничена, законодатель оставляет муниципалитеты с прежним объемом финансирования. Перечисленные в проекте источники финансирования (плата за негативное воздействие на окружающую среду, платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде) ранее полностью либо в определенной части направлялись в местный бюджет (абз. 1 ч. 22 ст. 46, ст. 62 Бюджетного кодекса РФ). Законопроект лишь придает им целевую направленность, признает необходимость приоритетного финансирования мероприятий по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок. Нищим же муниципалитетам [11, с. 78] придется довольствоваться теми же средствами, что подлежали зачислению в местный бюджет и ранее.

К тому же предназначенные теперь для приоритетной ликвидации несанкционированных свалок финансовые средства (плата за негативное воздействие на окружающую среду, штрафы за административные правонарушения в области охраны окружающей среды, платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде) по-прежнему поступают в бюджеты муниципальных районов, в то время как ликвидация свалок возложена на городские и сельские поселения и фактически осуществляется ими. Тем самым поселения, на которые возложены полно-

мочия по ликвидации несанкционированных свалок, вновь остаются без финансового обеспечения! Интересна – несмотря на ее ненормативное значение – и загадочная формулировка пояснительной записки: никакого перераспределения платы от указанных в проекте закона источников доходов не планируется до формирования статистики расходования таких средств на цели ликвидации несанкционированных свалок. Остается задать вопрос: за чей счет поселения, «формируя такую статистику», будут ликвидировать несанкционированные свалки? И на протяжении какого времени? (Это, помимо прочего, лишний раз демонстрирует стремление и региональной, и федеральной власти к окончательной ликвидации поселенческого уровня.)

В такой ситуации вовсе не удивительно, что законодатель, к огромному сожалению, так и не задействовал компенсаторный механизм, позволяющий муниципальным образованиям взыскивать (в том числе в судебном порядке) с Федерации или субъектов Федерации денежные средства в случае недостаточного с их стороны финансирования полномочия по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена. Тем не менее эта – далеко не теоретическая – возможность сохраняется благодаря положениям ст. 133 Конституции Российской Федерации.

Другими словами, предусмотренные законопроектом изменения, приводя законодательство РФ к формально-юридическому соответствию с положениями Конституции РФ (с учетом толкования, данного КС РФ в постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П), ни на йоту не приближают нас к реальному решению проблемы надлежащего финансового обеспечения муниципальных образований при выполнении ими важнейшей задачи в области охраны окружающей среды – ликвидации постоянно увеличивающегося числа несанкционированных свалок. Наиболее откровенно по этому вопросу высказываются сами разработчики законопроекта в пояснительной записке к нему: «Реализация предлагаемых проектом федерального закона решений не повлечет социально-экономические, финансовые и иные последствия!» Открывающиеся же в результате принятия постановления № 27-П возможности коренного изменения ситуации в этом вопросе остались неиспользованными. ■

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **БАКИЕВА С. Р.** «Мусорная» реформа 2019 года и выявленные ею экологические и правовые проблемы в Российской Федерации // *Безопасность бизнеса*. 2022. № 5. С. 26–32. DOI 10.18572/2072-3644-2022-5-26-32. EDN UFNMFQ.
- [2] **ЧЕРТКОВ А. Н.** «Симфония властей» как доктринальная основа триумвирата подсистем публичной власти // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 9. С. 41–45. DOI 10.18572/1812-3767-2022-9-41-45. EDN QAMTMX.
- [3] **АВЕРЬЯНОВА Н. Н.** Земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 1. С. 59–64. DOI 10.18572/1812-3767-2021-1-59-64. EDN PWOOPH.
- [4] **БЯЛКИНА Т. М.** Публичные функции и реализация конституци-

- онной гарантии местного самоуправления на судебную защиту // *Конституционное и муниципальное право*. 2023. № 1. С. 64–68. DOI 10.18572/1812-3767-2023-1-64-68. EDN UHEJOX.
- [5] **Бялкина Т. М.** Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 5. С. 69–73. EDN VWWCRZ.
- [6] **Баженова О. И.** Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса // *Местное право*. 2022. № 2. С. 3–12. EDN ORSCBI.
- [7] **Скачкова А. Е.** Административная ответственность за нарушения в сфере местного бюджета // *Законность*. 2019. № 7 (1017). С. 36–38. EDN ХМСЕРТ.
- [8] **Деменкова А. В.** Правовое регулирование института административной ответственности за правонарушения, связанные с использованием местных финансов // *Российская юстиция*. 2010. № 6. С. 14–17. EDN MUDMPH.
- [9] **Игнатъева И. А.** Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // *Экологическое право*. 2016. № 4. С. 10–17. EDN WDKVZD.
- [10] **Рыбинская Е. Т.** О правовой природе платы за негативное воздействие на окружающую среду в системе механизма микро-административного воздействия на природопользователей // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2022. № 3. С. 31–34. DOI 10.18572/1813-1247-2022-3-31-34. EDN ZIETEV.
- [11] **Выдрин И. В.** Местное самоуправление в России: от идеи к практике // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 11. С. 75–80. EDN UNSWMJ.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Баженова Ольга Ивановна** – доктор юридических наук, доцент; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова — *доцент кафедры конституционного и муниципального права* (119991, Россия, Москва, Ленинские горы, 1); [bz@lokip.ru](mailto:bz@lokip.ru). AuthorID РИНЦ: 597340, ORCID: 0009-0004-6340-3883.

Статья поступила 15.09.2023; рецензия получена 18.09.2023; принята к публикации 18.09.2023.

# ELIMINATION OF UNAUTHORIZED LANDFILLS: A VICIOUS CIRCLE

Bazhenova O. I.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lomonosov Moscow State University (1, Lenin Hills, Moscow, 119991, Russia)

### FOR CITATION:

Bazhenova, O. I. (2023). Elimination of unauthorized landfills: a vicious circle. *Municipality: Economics and Management*, (3), 46–57. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-46-57>.

### ABSTRACT:

**Relevance.** For many years, a problem of eliminating unauthorized landfills on state-owned lands and lands for which state ownership is not demarcated, remains – despite the repeatedly issued decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation - unresolved; imposing the responsibility for such liquidation on municipalities remains unfounded.

**Methodology.** Since the research subject is merely practical, the author mostly used specific scientific techniques and methods of cognition. First of all, formal legal and comparative legal ones.

**Results.** The resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation adopted on May 30, 2023 was a huge step towards solving this problem: the positions it contained, based on the provisions of Art. 132, 133 of the Constitution of the Russian Federation, create conditions for significant updating in this matter. At the same time, the persisting uncertainty and abstractness of the formulas used by the Court, against the framework of reluctance to show excessive judicial activism, create risks of “freezing” the situation. This is confirmed by the published bill aimed at bringing the RF legislation in accordance with the Constitution of the Russian Federation. There is virtually no hope for a prompt solution to the issue of creating appropriate organizational and financial mechanisms to provide municipalities with the ability to exercise their authority to eliminate landfills on these lands.

**KEYWORDS:** unity of the public authority system, lands and land plots, state ownership, demarcation of state ownership, lands and land plots, local issues, non-tax revenues, public functions.

## REFERENCES

- [1] **БАКИЕВА, С. Р.** (2022). Garbage reform of 2019 and the environmental and legal problems in the Russian Federation revealed by it. *Business Security*, (5), 26–32. <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2022-5-26-32>.
- [2] **ЧЕРТКОВ, А. Н.** (2022). The “symphony of powers” as a doctrinal basis of triumvirate of public government subsystems. *Constitutional and Municipal Law*, (9), 41–45. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-9-41-45>.
- [3] **АВЕРЬЯНОВА, Н. Н.** (2021). Land as the basis for the life and activities of peoples living in the relevant territories, in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*, (1), 59–64. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-1-59-64>.
- [4] **БЯЛКИНА, Т. М.** (2023). Public functions and implementation of the constitutional guarantee of local self-government for judicial protection. *Constitutional and Municipal Law*, (1), 64–68. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-1-64-68>.
- [5] **БЯЛКИНА, Т. М.** (2016). Constitutional principle of independence of the local government in the settlement of issues of local importance at the modern stage of municipal reform. *Constitutional and Municipal Law*, (5), 69–73. <https://elibrary.ru/vwwcrz>.
- [6] **БАЗХЕНОВА, О. И.** (2022). Democracy and efficiency: Local government in search of balance. *Local Law*, (2), 3–12. <https://elibrary.ru/orscbi>.
- [7] **СКАЧКОВА, А. Е.** (2019). Administrative responsibility for violations in the sphere of local government budget. *Legality*, (7), 36–38. <https://elibrary.ru/xmcept>.
- [8] **ДЕМЕНКОВА, А. В.** (2010). Legal regulation of the institution of administrative responsibility for offenses related to the use of local finances. *Russian Justice*, (6), 14–17. <https://elibrary.ru/mudmph>.
- [9] **ИГНАТИЕВА, И. А.** (2016). Topical problems of indemnification of environmental damage (aspects of legal regulation, judicial practice and realization of state policy in the field of ecological development). *Environmental Law*, (4), 10–17. <https://elibrary.ru/wdkvzd>.
- [10] **РЫБИНСКАЯ, Е. Т.** (2022). On the legal nature of the rate for negative impact on the environment in the system of the mechanism of the economic and administrative effect on natural resource users. *The State Government and Local Government*, (3), 31–34. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2022-3-31-34>.
- [11] **ВЫДРИН, И. В.** (2015). Local self-government in Russia: From idea to practice. *Constitutional and Municipal Law*, (11), 75–80. <https://elibrary.ru/unswmj>.

## AUTHORS' INFORMATION:

**Olga I. Bazhenova** – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Associate Professor; Lomonosov Moscow State University — *associate professor of the Department of Constitutional and Municipal Law* (1, Lenin Hills, Moscow, 119991, Russia); [bz@lokip.ru](mailto:bz@lokip.ru). RSCI AuthorID: 597340, ORCID: 0009-0004-6340-3883.

The article was submitted 09/15/2023; reviewed 09/18/2023; accepted for publication 09/18/2023.