

4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 32-Впр08-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

15 октября 2008 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Хаменкова В.Б. и Макарова Г.В.

рассмотрела в судебном заседании в порядке надзора дело по представлению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на решение Пугачевского городского суда Саратовской области от 16 июля 2007 года, оставленное без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 17 октября 2007 года, которым отказано в удовлетворении иска Саратовского межрайонного природоохранного прокурора в защиту прав неопределенного круга лиц - жителей Пугачевского муниципального района к администрации Давыдовского муниципального образования Пугачевского муниципального района Саратовской области об организации в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями сбора и вывоза твердых бытовых отходов, к администрации Пугачевского муниципального района Саратовской области об организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что состоявшиеся по делу судебные постановления подлежат отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Саратовский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с вышеуказанным иском.

В обоснование заявленных требований ссылался на то, что согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов отнесены к вопросам местного значения поселений и муниципальных районов.

Между тем, на территории Давыдовского муниципального образования не организован надлежащим образом процесс сбора и вывоза бытовых отходов, не оборудованы контейнерные площадки, не отведены земельные участки под складирование твердых бытовых отходов.

Администрацией Пугачевского муниципального района, в свою очередь, не организована утилизация и переработка этих бытовых отходов.

Прокурор полагал, что бездействие органов местного самоуправления нарушает права граждан на благоприятную окружающую среду.

Решением Пугачевского городского суда Саратовской области от 16 июля 2007 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 17 октября 2007 года решение Пугачевского городского суда оставлено без изменения.

Определением судьи Саратовского областного суда от 15 января 2008 года в истребовании дела по иску Саратовского межрайонного природоохранного прокурора отказано.

В представлении заместитель Генерального прокурора Российской Федерации просит указанные судебные постановления отменить, ссылаясь на нарушение судьей норм материального права.

21 мая 2008 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 13 августа 2008 года передано для рассмотрения по существу в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы представления заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает судебные постановления незаконными и подлежащими отмене.

В соответствии со статьей 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Отказывая прокурору в удовлетворении заявленных требований, суд исходил из того, что в бюджете Давыдовского муниципального образования на 2007 год, утвержденном решением Совета Давыдовского муниципального образования от 22 декабря 2006 года № 52, денежные средства на организацию сбора и вывоза бытовых отходов не предусмотрены.

Бюджет Пугачевского муниципального района на 2007 год, утвержденный решением Собрания Пугачевского муниципального района от 20 декабря 2006 года № 108, является дотационным, сформирован с дефицитом, и в смете доходов и расходов по поселениям на 2007 год не содержит средств на сбор и удаление твердых отходов.

Указанные обстоятельства, по мнению суда, свидетельствуют о том, что финансовые возможности органов местного самоуправления не соразмерны полномочиям по решению вопросов местного значения, возложенным на них законом, в связи с чем отсутствует возможность их реализации.

При этом суд правильно исходил из того, что согласно статьям 12, 132 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также решают иные вопросы местного значения.

В статье 5 Федерального закона от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования, органы государственной власти гарантируют право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В соответствии со статьями 28, 31 Бюджетного Кодекса Российской Федерации бюджетная система Российской Федерации основывается, в том числе, на принципе самостоятельности местных бюджетов, который означает право представительных органов и исполнительных органов местного самоуправления осуществлять бюджетный процесс, право органов местного самоуправления самостоятельно с соответствием с бюджетным законодательством определять формы и направления расходования средств местных бюджетов.

Между тем суд не учел, что в соответствии с положениями пунктов 4, 5 статьи 5 Федерального закона от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

Межбюджетные отношения строятся на принципах взаимной ответственности, применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности, выравнивания доходов муниципальных образований.

К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся, в том числе, дотации и субвенции местным бюджетам, средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований (статья 9 Федерального закона от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ).

При этом в силу статьи 10 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» распределение средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований осуществляется с учетом факторов, определяющих особенности данного субъекта Российской Федерации.

Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований устанавливается в процентах и утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

Перечисление средств в местные бюджеты из фонда финансовой поддержки муниципальных образований производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь.

Из приведённых правовых положений следует, что бюджет муниципального образования является лишь составной частью бюджетной системы Российской Федерации и включён в механизм выравнивания его обеспеченности средствами бюджетов различных уровней.

Подобная позиция полностью согласуется и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 15 мая 2006 года № 5-П, согласно которой финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Степень финансовой самостоятельности определяется компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. Бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной

частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов (дотации и субвенции местным бюджетам, средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки).

Как видно из материалов дела, бюджет Пугачевского муниципального района является дотационным.

Статьей 9 Закона Саратовской области от 20 декабря 2005 года № 137-ЗСО «О межбюджетных отношениях в Саратовской области» предусмотрено выделение из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов средств в виде дотаций на решение вопросов местного значения.

Следовательно, бюджеты Пугачёвского муниципального района и входящих в его состав поселений с учётом вышеуказанного механизма выравнивания их доходов должны обеспечивать, во всяком случае, в пределах минимальных социальных стандартов, решение вопросов местного значения, включая осуществление мер по охране окружающей среды и созданию условий экологически благоприятного обитания человека.

Право граждан на благоприятную окружающую среду закреплено в статье 42 Конституции Российской Федерации и статье 11 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации).

В соответствии же с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» осуществление мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предупреждению эпидемий, а также по охране окружающей среды является расходными обязательствами Российской Федерации и её субъектов.

Следовательно, решение муниципальными образованиями вопросов организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, как неотъемлемой части обеспечения экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения не может зависеть от финансовых возможностей этих образований, особенно в тех случаях, когда неисполнение обязанности по решению данных вопросов местного значения лишь из-за отсутствия собственных финансовых средств создает угрозу нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду.

При таких обстоятельствах у суда не было оснований считать, что решение представительных органов муниципальных образований, не предусмотревших в текущем финансовом году в расходной части бюджета средства на организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора,

утилизации и переработки бытовых отходов, освобождает их от решения этих вопросов местного значения.

Требование прокурора обязать органы местного самоуправления организовать сбор и вывоз бытовых отходов, их утилизацию и переработку не может расцениваться как вмешательство в их деятельность, поскольку данные требования прокурора направлены на реализацию этими органами полномочий, возложенных федеральным законом, и защиту прав жителей муниципального образования на благоприятную окружающую среду.

На основании пункта 4 статьи 27, пункта 3 статьи 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

Учитывая, что судами первой и кассационной инстанций допущены ошибки в применении и толковании норм материального права, которые повлияли на исход дела, их судебные постановления подлежат отмене с принятием по делу нового решения об удовлетворении требований прокурора.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 387, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Пугачевского городского суда Саратовской области от 16 июля 2007 года, определение судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 17 октября 2007 года отменить и принять новое решение, которым заявление Саратовского межрайонного природоохранного прокурора удовлетворить.

Обязать администрацию Давыдовского муниципального образования Пугачевского муниципального района Саратовской области организовать на своей территории в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями сбор и вывоз бытовых отходов и мусора.

Обязать администрацию Пугачевского муниципального района Саратовской области организовать утилизацию и переработку бытовых отходов, вывозимых с территории Давыдовского муниципального образования.

Председательствующий

Судьи