

По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита"

Постановление · № 2-П · от 29.03.2011 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита"

город Санкт-Петербург 29 марта 2011 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой,

с участием представителя муниципального образования - городского округа "Город Чита" - кандидата юридических наук Д.В.Ходукина, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба муниципального образования - городского округа "Город Чита". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - В.В.Карпова, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Заявитель по настоящему делу муниципальное образование - городской округ "Город Чита" оспаривает конституционность пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым к вопросам местного значения городского округа отнесена организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

1.1. Решением Арбитражного суда Читинской области от 29 июня 2009 года (оставлено без изменения постановлением Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 сентября 2009 года) в пользу федерального государственного унитарного предприятия "88 центральный автомобильный ремонтный завод" Министерства обороны Российской Федерации как организации, осуществляющей производство и распределение тепловой энергии, с муниципального образования - городского округа "Город Чита" были взысканы убытки в виде разницы между утвержденными Региональной службой по тарифам и ценообразованию Забайкальского края экономически обоснованным тарифом на выработку тепловой энергии и тарифом на ее потребление для населения, не обеспечившим энергопроизводителю стопроцентное возмещение расходов. Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 января 2010 года в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке надзора отказано.

При принятии названных судебных актов арбитражные суды исходили из того, что организация теплоснабжения населения в силу статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" является вопросом местного значения, а потому финансовые обязательства, возникающие в связи с его решением, включая финансирование межтарифной разницы, должны исполняться за счет средств местного бюджета; то обстоятельство, что государственное регулирование тарифов на тепловую энергию относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а у органов местного самоуправления соответствующие полномочия отсутствуют, по мнению арбитражных судов, не имеет юридического значения.

Заявитель считает, что пункт 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", допускающий - по смыслу, придаваемому ему в практике арбитражных судов, - возложение на органы местного самоуправления без предоставления соответствующей компенсации бремени расходов по обязательствам, которые возникают в результате решений, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий, ограничивает самостоятельность местного самоуправления в вопросах местного значения, нарушает имущественные права муниципальных образований и тем самым противоречит статьям 7, 10, 12, 72 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской Федерации.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан и объединений граждан, в том числе муниципальных образований, проверяет конституционность оспариваемых законоположений только в той части, в какой они были применены в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивают конституционные права и свободы, на нарушение которых указывается в жалобе; принимая решение по делу, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием и сложившейся правоприменительной практикой, а также исходит из их места в системе правовых норм.

Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, пункт 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" был применен арбитражными судами как нормативно-правовое основание для возложения на муниципальное образование - городской округ "Город Чита" финансовых обязательств по компенсации теплоснабжающей организации расходов, связанных с установлением тарифа на производимую ею тепловую энергию для населения на уровне ниже экономически обоснованного, в той его части, в какой он относит к вопросам местного значения городского округа организацию в границах городского округа теплоснабжения населения.

Соответственно, нормативное положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", относящее организацию теплоснабжения населения в границах городского округа к вопросам местного значения, является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой оно служит нормативно-правовым основанием для возложения на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим организациям расходов, обусловленных установлением тарифа на соответствующие услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации как демократического правового государства, признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

В развитие этих положений Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 130, часть 1); право граждан на участие в местном самоуправлении путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления относится к основным правам и свободам, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 2; статья 17, часть 1; статья 32, часть 2; статья 130, часть 2); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статья 132).

Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, предполагает, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и через органы местного самоуправления - выступает население муниципального образования (Постановление от 2 апреля 2002 года N 7-П, определения от 10 апреля 2002 года N 92-О, от 6 марта 2008 года N 214-О-П и др.). Это обуславливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы местного самоуправления обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления как одну из основ его конституционно-правового статуса, Конституция Российской Федерации одновременно исходит из того, что местное самоуправление должно осуществляться в соответствии с общими принципами его организации, установление которых относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1), а деятельность органов местного самоуправления должна носить законный характер (статья 15, часть 2). Из этих положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 71, 72 (часть 1) и 76 (части 1 и 2) следует, в частности, что самостоятельность местного

самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения. Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в ряде его постановлений, в том числе от 16 октября 1997 года N 14-П и от 30 ноября 2000 года N 15-П. Реализуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, в рамках которой органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия самостоятельно, законодатель не может действовать произвольно. Принимаемые им в этой сфере решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности. Соблюдение этих требований является необходимым условием для обеспечения на законодательном уровне принципа равенства прав муниципальных образований как территориальных сообществ граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, что в сфере финансово-бюджетных правоотношений предполагает, в частности, юридическое равенство между муниципальными образованиями в их взаимоотношениях с органами государственной власти, являющееся в конечном счете одной из гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 года N 16-П). Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления - реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации).

3. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно его преамбуле, в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. В рамках этих общих принципов им закрепляются и правовые основы компетенции муниципальных образований, включая определение содержания и состава вопросов местного значения, их дифференциацию по типам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов, а также прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. К числу вопросов местного значения городского округа названный Федеральный закон относит организацию в границах городского округа теплоснабжения населения (пункт 4 части 1 статьи 16).

Определенные полномочия в этой сфере закреплялись за органами местного самоуправления и в рамках прежнего правового регулирования (пункт 4 статьи 62 Закона РСФСР от 6 июля 1991 года N 1550-I "О местном самоуправлении в РСФСР", подпункт 13 пункта 2 статьи 6 Федерального закона от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Теплоснабжение как публичная услуга, связанная с удовлетворением основных, жизненно важных потребностей человека, обеспечивается в Российской Федерации как социальном государстве (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации) в том числе при участии местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению. Отнесение федеральным законодателем части вопросов в сфере теплоснабжения населения - а именно его организации, связанной с налаживанием устойчивого и скоординированного функционирования субъектов, осуществляющих производство тепловой энергии и ее реализацию потребителям, - к перечню вопросов местного значения городских округов, с тем чтобы гражданам, проживающим на территории соответствующего муниципального образования, обеспечивался бесперебойный доступ к необходимому для нормальной жизнедеятельности объему тепловой энергии надлежащего качества, согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 20 декабря 2010 года N 22-П, в силу которой основная цель местного самоуправления - решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и тем самым удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований.

Соответственно, такое правовое регулирование отвечает самой природе и конституционному назначению местного самоуправления как особой формы осуществления публичной власти на местах и как таковое не может рассматриваться как нарушающее конституционные права местного самоуправления.

4. Положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", возлагающее на городские округа организацию теплоснабжения населения в границах городского округа, имеет характер общей нормы - оно устанавливает соответствующее направление деятельности данных муниципальных образований, но не объем полномочий, которыми они обладают для решения этого вопроса местного значения. Такие полномочия, как и обусловленные ими финансовые обязательства городских округов в сфере теплоснабжения определяются в системе правового регулирования (включающей помимо Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" специальные федеральные законы, регулирующие правоотношения в этой сфере, а также бюджетное законодательство) и с учетом соответствующей компетенции иных территориальных уровней публичной власти, что следует из части 2 статьи 16-1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", по смыслу которой органы местного самоуправления городского округа не вправе в случаях, не предусмотренных федеральным законом, решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения городского округа, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 того же Федерального закона), как не вправе решать иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти либо, напротив, исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

4.1. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений (определения от 8 июля 2004 года N 255-О, от 8 февраля 2007 года N 288-О-П и от 8 февраля 2007 года N 291-О-П), из предписаний Конституции Российской Федерации, согласно которым не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а установление правовых основ единого рынка

и основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "ж"), прямо вытекает возможность и необходимость государственного регулирования цен.

На момент возникновения отношений, обусловивших обращение в Конституционный Суд Российской Федерации заявителя по настоящему делу, распределение в сфере теплоснабжения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления осуществлялось, в частности, на основании Федерального закона от 14 апреля 1995 года N 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" (утратил силу с 1 января 2011 года), которым регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию рассматривалось как государственная функция, предполагающая административно-властное воздействие на участников гражданского оборота.

Соответственно, реализация данной функции возлагалась названным Федеральным законом на органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Правительство Российской Федерации или федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов уполномочивались на установление основ ценообразования на электрическую и тепловую энергию на территории Российской Федерации, утверждение правил государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию, установление предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям (абзацы третий, четвертый и тридцатый части первой статьи 5); в свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вводили тарифы на тепловую энергию в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию, руководствуясь при этом основами ценообразования на тепловую энергию на территории Российской Федерации, правилами государственного регулирования и применения тарифов на тепловую энергию и иными нормативными правовыми актами и методическими указаниями, утверждаемыми Правительством Российской Федерации или федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов (абзацы четвертый и пятый части первой, часть третья статьи 6).

Что касается органов местного самоуправления, то они непосредственно тарифно-регулирующими полномочиями в области теплоснабжения Федеральным законом "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" не наделялись и обеспечивали организацию теплоснабжения населения иными установленными законом способами. Из этого же исходил Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в редакции, действовавшей в тот период, прямо исключавший регулирование органами местного самоуправления тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере теплоснабжения (пункт 4-1 части 1 статьи 17).

Аналогичным образом указанные полномочия в сфере теплоснабжения распределены и вступившим в силу в полном объеме с 1 января 2011 года Федеральным законом от 27 июля 2010 года N 190-ФЗ "О теплоснабжении" (статьи 4-7) в нормативном единстве с соответствующими предписаниями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в действующей редакции. Тем самым функция регулирования тарифов на услуги теплоснабжающих организаций возлагается на Российскую Федерацию и субъекты Российской Федерации совместно, при том что именно органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливают подлежащие применению тарифы на тепловую энергию, поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям, в рамках предельных уровней тарифов, установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов в сфере теплоснабжения.

Соответственно, Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществление контроля за их применением, а также реализацию полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом "О теплоснабжении" (подпункты 55 и 67 пункта 2 статьи 26-3).

4.2. Регулирование цен (тарифов) в сфере теплоснабжения осуществляется федеральным законодателем в соответствии с принципами обеспечения доступности тепловой энергии, экономической обоснованности доходности и расходов теплоснабжающих организаций на производство и передачу тепловой энергии, для реализации которых используется специальный правовой инструментарий, призванный поддерживать баланс экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей. В этих целях предусматривается установление предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию, поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям, и закрепление в качестве общего требования соответствия утверждаемого для потребителей тарифа на тепловую энергию его предельному уровню (пункт 4 части 2 статьи 7, пункты 2 и 4 части 1 статьи 8, части 7 и 8 статьи 10 Федерального закона "О теплоснабжении", соответственно - абзац тридцатый части первой статьи 5, абзацы четвертый и пятый части первой статьи 6 Федерального закона "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации"). Введение предельных уровней тарифов, т. е. предельного размера цены на соответствующую продукцию, направлено на противодействие монополизации и недобросовестной конкуренции, выступает государственной гарантией доступности теплоэнергетических ресурсов для потребителей, прежде всего для населения, препятствует экономически не обоснованному росту тарифов на тепловую энергию, предполагает возможность установления льготных тарифов (части 13-15 статьи 10 Федерального закона "О теплоснабжении", часть тринадцатая статьи 2 Федерального закона "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации") и тем самым призвано не допустить резкого ухудшения социального положения граждан.

Вместе с тем применение указанных мер в рамках тарифного регулирования предполагает возникновение разницы между утвержденным тарифом для потребителей и экономически обоснованным тарифом, отражающим реальные затраты теплоснабжающей организации на производство тепловой энергии, и, соответственно, предопределяет необходимость возмещения в таких случаях теплоснабжающей организации понесенных ею экономических потерь. К установлению надлежащего правового механизма возмещения такого рода потерь законодателя обязывают вытекающие из Конституции Российской Федерации, ее статей 8, 17, 34, 35 и 55 (часть 3), и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 18 июля 2003 года N 14-П, от 16 июля 2004 года N 14-П, от 31 мая 2005 года N 6-П, от 28 февраля 2006 года N 2-П) требования, в силу которых при регулировании предпринимательской деятельности коммерческих организаций следует исходить из того, что возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать баланс частного и

публичного начал в сфере экономической деятельности.

Поскольку возникновение межтарифной разницы служит прямым следствием реализации полномочий по государственному регулированию цен (тарифов) на тепловую энергию, субъектом, обязанным возместить теплоснабжающей организации расходы, обусловленные установлением тарифа на уровне ниже экономически обоснованного, должно быть то публично-территориальное образование, уполномоченным органом которого было принято соответствующее тарифное решение, т. е., по общему правилу, субъект Российской Федерации. Эта обязанность субъекта Российской Федерации вытекает также из утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2004 года N 109 Правил государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации, допускающих применение льготных тарифов на тепловую энергию (мощность) при наличии соответствующего решения регулирующего органа, в котором указаны потребители (группы потребителей), в отношении которых законодательно установлено право на льготы, основания для предоставления льгот и порядок компенсации выпадающих доходов гарантирующих поставщиков, энергоснабжающих организаций, энергосбытовых организаций, к числу потребителей которых относится население (пункт 26). Между тем, поскольку федеральное законодательство о теплоснабжении не определяет непосредственно правовую природу межтарифной разницы и не устанавливает ни уполномоченный субъект, ни конкретные организационно-правовые и финансово-бюджетные механизмы компенсации теплоснабжающим организациям потерь при применении тарифа на тепловую энергию для потребителей, не обеспечивающего в полном объеме возмещение экономически обоснованных затрат на ее производство, в правоприменительной практике (в том числе основанной на правовом регулировании, осуществляемом субъектами Российской Федерации в порядке конкретизации федерального законодательства) соответствующие компенсационные обязанности возлагаются на местное самоуправление.

Формальным основанием для этого (что подтверждается и решениями арбитражных судов, вынесенными в отношении заявителя по настоящему делу) служит расширительное толкование пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который, по сути, рассматривается как обязывающий городские округа не только осуществлять организационную деятельность в сфере теплоснабжения населения, но и нести всю полноту ответственности за возмещение теплоснабжающим организациям потерь, возникающих вследствие разницы между экономически обоснованным тарифом и тарифом, утвержденным для потребителей.

4.3. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обуславливаются установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в соответствии с которыми осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статьи 13, 14, 15 и 65).

Так, расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам, принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями (пункт 1 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Приведенным законоположениям корреспондируют предписания статьи 18 Федерального закона "Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в силу которых 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) (часть 2); федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов (часть 3).

Соответственно, финансирование из средств местных бюджетов расходных обязательств, возникших в результате принятия решений органами государственной власти, не допускается. Это согласуется с конституционными принципами финансово-экономического обеспечения местного самоуправления, в силу которых в муниципальной собственности должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач, а население - непосредственно или через органы местного самоуправления - самостоятельно в рамках закона определяет конкретные направления и объемы использования муниципальной собственности, включая средства местных бюджетов, исходя из интересов, обусловленных потребностями в непосредственном обеспечении жизнедеятельности местного сообщества.

Как показывает анализ регионального правового регулирования, в отдельных субъектах Российской Федерации, в частности в Забайкальском крае, сложилась практика предоставления местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в форме субсидий на компенсацию (возмещение) расходов организаций, оказывающих услуги по теплоснабжению населения муниципальных образований. При этом размеры, условия предоставления и расходования таких межбюджетных трансфертов определяются субъектами Российской Федерации по своему усмотрению и могут не покрывать полностью затраты муниципального образования, что не рассматривается арбитражными судами в качестве основания для освобождения городских округов от обязанности произвести соответствующие расходы из средств местного бюджета.

Между тем согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (пункт 1 статьи 139), к каковым выплата теплоснабжающим организациям компенсаций на покрытие межтарифной разницы, как и установление соответствующих тарифов, не относится.

Следовательно, возложение на городские округа обязанности исполнять финансовые обязательства, возникающие из решений, принятых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках своей компетенции, нарушает не только установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, а также конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и тем самым противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133.

5. Согласно части 6 статьи 7 Федерального закона "О теплоснабжении" органы местного самоуправления могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования (аналогичная возможность была предусмотрена и в части

шестой статьи 6 Федерального закона "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации").

В случае передачи органам местного самоуправления данных полномочий на них возлагается и сопутствующая обязанность компенсировать теплоснабжающим организациям межтарифную разницу. По смыслу приведенных законоположений, эта обязанность может быть возложена на органы местного самоуправления и в качестве самостоятельного государственного полномочия с соблюдением установленного федеральным законодательством порядка, а именно, как указано в статье 19 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", путем принятия закона субъекта Российской Федерации, который должен отвечать установленным данной статьей требованиям и вводиться в действие ежегодно законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год, при условии, что в нем предусмотрено предоставление субвенций на осуществление таких полномочий.

В развитие указанных предписаний Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 86) устанавливает, что расходные обязательства, возникающие у муниципального образования в связи с осуществлением переданных ему государственных полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций, специально предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации. Такой порядок, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 5 февраля 2009 года N 250-О-П, является обязательным во всех случаях.

Из этого следует, что обязанность возмещать потери теплоснабжающих организаций в виде межтарифной разницы, образовавшейся вследствие установления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на тепловую энергию для населения на уровне ниже экономически обоснованного, может быть возложена на органы местного самоуправления городских округов только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств.

Соответственно, без наделения органов местного самоуправления городских округов такими государственными полномочиями субъекты Российской Федерации не вправе предоставлять местным бюджетам межбюджетные трансферты целевого назначения на покрытие указанных расходов, поскольку это означало бы, по сути, возложение на органы местного самоуправления государственных полномочий в нарушение установленного федеральным законодательством порядка.

6. Таким образом, положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", относящее к вопросам местного значения городского округа организацию в границах городского округа теплоснабжения населения, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования оно служит нормативно-правовым основанием для возложения на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов, обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, при отсутствии принятого в установленном федеральным законом порядке закона субъекта Российской Федерации, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", относящее к вопросам местного значения городского округа организацию в границах городского округа теплоснабжения населения, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133, в той мере, в какой оно в системе действующего правового регулирования служит нормативно-правовым основанием для возложения на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов, обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, при отсутствии принятого в установленном федеральным законом порядке закона субъекта Российской Федерации, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с предоставлением необходимых для их реализации, включая компенсацию межтарифной разницы, финансовых и материальных средств.
2. Дело с участием муниципального образования - городского округа "Город Чита" подлежит пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Забайкальского края. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 2-П