



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Валмакс»

город Санкт-Петербург

29 сентября 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба общества с ограниченной ответственностью «Валмакс». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 17 Федерального закона от 19 июля 1998 года № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция предоставляются пользователям (потребителям) бесплатно, а также на основе договоров в соответствии с данным Федеральным законом и законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды (часть 1); специализированная информация предоставляется пользователям (потребителям) на основе договоров (часть 3).

Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 1425, предусматривает, что информация в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды общего назначения, указанная в приложении к данному Положению, предоставляется получателям информации бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на эти услуги, а расходы на эти услуги компенсируются из средств федерального бюджета (пункт 3); бесплатно такого рода информация предоставляется органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; другим получателям такого рода информация

предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по информационно-телекоммуникационным сетям, включая сеть Интернет, и сетям почтовой связи (пункт 4); специализированная информация в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды предоставляется получателям в рамках совместных программ (соглашений), а также по договорам на услуги по информационному обеспечению (пункт 5).

1.1. Конституционность приведенных норм оспаривает общество с ограниченной ответственностью «Валмакс» (далее – Общество), которому, как следует из представленных им материалов, Министерство экологии Челябинской области по результатам проверки выдало предписание заключить договор на получение прогнозов неблагоприятных метеорологических условий и осуществлять мероприятия по уменьшению выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ в такие периоды. Считая, что уполномоченный орган неправомерно принуждает к заключению договора, Общество оспорило предписание в судебном порядке.

Решением Арбитражного суда Челябинской области от 28 августа 2019 года, оставленным без изменения постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 ноября 2019 года и постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 20 февраля 2020 года, отказано в удовлетворении заявления Общества о признании незаконным названного предписания. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2020 года отказано и в передаче кассационной жалобы Общества на эти судебные акты для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. Как указали суды, мероприятия по сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух Общество не проводило по причине отсутствия у него информации о неблагоприятных метеорологических условиях, а прогнозы таких условий по городу Миассу, где оно расположено, на официальном сайте Министерства экологии Челябинской области не размещаются, в связи с чем Общество обязано было принять все зависящие от него меры по получению

сведений о прогнозируемых неблагоприятных метеорологических условиях, в том числе путем заключения соответствующего договора.

1.2. Заявитель полагает, что оспариваемые нормы противоречат статьям 8 (часть 1), 34 (часть 1) и 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку – с учетом правоприменительной практики – ограничивают права субъектов предпринимательской деятельности, возлагая на них обязанность заключать с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды договор о предоставлении на платной основе прогнозов неблагоприятных метеорологических условий.

Таким образом, с учетом предписаний статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», части 1 и 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», пункты 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды являются предметом рассмотрения по настоящему делу в той мере, в какой они применяются для определения критериев, исходя из которых на хозяйствующий субъект может быть возложена обязанность заключить с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды возмездный договор на оказание информационных услуг, связанных с получением прогнозов неблагоприятных метеорологических условий.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России гарантируется свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1), каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), право частной собственности охраняется законом (статья 35, часть 1). Вместе с тем право частной собственности и свобода экономической деятельности, не являясь абсолютными, могут быть ограничены, но сама возможность ограничений и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, допускающей их в той мере, в какой они необходимы для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3). Осуществляя регулирование и защиту права на занятие предпринимательской деятельностью, законодатель должен находить баланс прав и обязанностей всех участников соответствующих отношений исходя из того, что данное право реализуется на основе принципа юридического равенства и при этом не должны нарушаться права и свободы иных лиц, как того требует Конституция Российской Федерации (статья 17, часть 3; статья 19, часть 1). Для этого он правомочен вводить условия занятия предпринимательской деятельностью, направленные на согласование частной инициативы с интересами граждан и общества в целом, включая потребность в благоприятной окружающей среде (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 года № 32-П).

Провозглашая в преамбуле цель обеспечить благополучие нынешнего и будущих поколений, Конституция Российской Федерации закрепляет взаимообусловленные право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, с одной стороны, и с другой – обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статьи 42 и 58). Отсюда вытекает принцип приоритета публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и поддержания экологической безопасности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П).

Конституционная обязанность сохранять природу имеет всеобщий характер и, будучи частью механизма реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридических лиц, что с необходимостью предполагает и их ответственность за состояние экологии. Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на проведение государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной

экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы, в свою очередь обязана принимать меры, направленные на сдерживание такого воздействия, предупреждение и минимизацию экологических рисков. Следовательно, правовые основы государственной политики в этой сфере – исходя из того что ценность сохранения природы утверждается на конституционном уровне – должны устанавливаться так, чтобы при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов общества и чтобы гарантировались соблюдение и защита экологических прав. В то же время, поскольку природопользование объективно влечет причинение экологического вреда, законодатель, осуществляя регулирование в области экологического развития, наделен достаточной дискрецией, что обусловлено потребностями защиты таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 года № 5-П).

Конституционное право на благоприятную окружающую среду и на достоверную информацию о ее состоянии предполагает позитивные обязанности законодателя, который призван защитить публичный интерес в снижении хозяйствующими субъектами вредного воздействия на природу, а потому – определить порядок доведения до них значимых экологических сведений, включая надлежащую финансовую основу для этого. Однако законодательное регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды, и отвечать требованиям правовой определенности. Вводимые же ограничения прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, должны быть соразмерными конституционно одобряемым целям и не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе.

В случае необходимости защиты общих интересов в той или иной сфере законодатель вправе использовать в регулировании сочетание частно- и публично-правовых элементов, которое наиболее эффективным образом будет обеспечивать взаимодействие частных и публичных интересов в данной сфере. Располагая при этом широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, он вместе с тем связан конституционно-правовыми пределами использования публично-правовых начал, очерченными статьями 7, 8, 17, 19 и 55 Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 года № 32-П). Определенность же во взаимных правах и обязанностях органов публичной власти и хозяйствующих субъектов при передаче и использовании информации в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды согласуется с требованиями поддержания обоюдного доверия государства и общества (статья 75¹ Конституции Российской Федерации) и стабильности правоотношений, притом что эти требования составляют ядро принципа правовой определенности, имеющего универсальное значение.

3. Конкретизируя конституционные положения, Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», наряду с прочим, закрепляет обязанность юридических и физических лиц обеспечивать снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, учитывая, что такая деятельность должна осуществляться на основе принципов платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде, соблюдения права на благоприятную окружающую среду, допустимости воздействия на природу исходя из требований в области охраны окружающей среды (статья 3).

Одно из таких требований, направленное на ограничение загрязнения окружающей среды, минимизацию экологических рисков, защиту жизни и здоровья и обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду, установлено Федеральным законом от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Согласно его статье 19 в городских и иных поселениях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы

местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий, а порядок проведения этих работ, в том числе подготовка и передача соответствующих прогнозов, определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлениям территориальных органов федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных областях и территориальных органов других федеральных органов исполнительной власти (пункты 1 и 2). Та же статья предписывает юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, имеющим источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, проводить при получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий (т.е. условий, способствующих накоплению загрязняющих веществ в приземном слое атмосферного воздуха) мероприятия по уменьшению выбросов, согласованные с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными осуществлять региональный государственный экологический контроль (надзор) (абзац первый пункта 3). С этим согласуется обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих стационарные источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, осуществлять учет выбросов и их источников, проводить производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов (пункт 1 статьи 30 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Информация о неблагоприятных метеорологических условиях представляется территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного экологического контроля (надзора), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора), которые обеспечивают контроль за проведением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями

согласованных мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на объектах хозяйственной и иной деятельности. Порядок представления такой информации, требования к ее составу и содержанию, порядок ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в области охраны окружающей среды (абзацы четвертый и пятый пункта 3 статьи 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Из приведенного регулирования следует, что наличие информации о неблагоприятных метеорологических условиях служит основанием как для проведения хозяйствующим субъектом мероприятий по уменьшению выбросов, так и для осуществления уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации контроля за проведением данных мероприятий. В этой ситуации порядок передачи информации о состоянии окружающей среды, имеющей по своей направленности публичный характер, приобретает существенное юридическое значение для целей реализации прав и обязанностей участников соответствующих отношений. При этом, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель должен соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования.

3.1. В соответствии со статьей 71 (пункт «р») Конституции Российской Федерации метеорологические службы находятся в ведении Российской Федерации.

Правовые основы деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях регламентирует Федеральный закон «О гидрометеорологической службе», который направлен на обеспечение потребностей государства, физических и юридических лиц в гидрометеорологической, гелиогеофизической информации, а также в

информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении (преамбула). Он разграничивает предоставляемые пользователям сведения на информацию общего назначения и специализированную: первая понимается как полученная и обработанная в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, предоставляемая пользователям бесплатно информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении; специализированной же является информация, которая предоставляется по заказу пользователя и за счет его средств (статья 1). При этом информация общего назначения доводится до пользователей в виде текстов в письменной форме, таблиц и графиков по сетям электрической и почтовой связи, через средства массовой информации в режиме регулярных сообщений или по запросам пользователей, тогда как специализированная предоставляется пользователям во исполнение договоров (статья 17 данного Федерального закона).

Возможность взимания платы с лиц, не относящихся к органам публичной власти, за предоставление им таких сведений предусмотрена Положением об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 1425. Причем если в силу пункта 3 Положения информация в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды общего назначения, указанная в приложении к Положению, предоставляется получателям бесплатно или за плату, не возмещающую в полном размере расходы на эти услуги, то его пункт 4 гласит, что другим, кроме органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, получателям информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по информационно-

телекоммуникационным сетям, включая сеть Интернет, и сетям почтовой связи. Это создает неясность в вопросе о критериях определения размера платы за такие сведения, а равно в вопросе о том, исчерпывается ли состав информации общего назначения перечисленной в приложении к Положению, либо к ней может относиться какая-то иная информация, в приложении не упомянутая, в частности информация о неблагоприятных метеорологических условиях. Указание же на предоставление информации по договорам на услуги по информационному обеспечению сделано лишь применительно к специализированной информации в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды (часть 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» и пункт 5 названного Положения). Это ставит под сомнение саму возможность требовать от хозяйствующего субъекта заключения договора для получения информации, которая с точки зрения действующего регулирования может рассматриваться как информация общего назначения.

Не вносит ясности в означенные вопросы и принятый во исполнение статьи 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17 ноября 2011 года № 899 «Об утверждении порядка представления информации о неблагоприятных метеорологических условиях, требований к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам». В силу утвержденного им Порядка информация о неблагоприятных метеорологических условиях передается территориальными органами и подведомственными организациями федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях в форме прогнозов таких условий на 1–3 суток первой, второй или третьей степени опасности заинтересованным лицам, к которым отнесены: органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, организующие в городском или ином поселении работы по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды

неблагоприятных метеорологических условий; территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного экологического надзора, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные на осуществление регионального государственного экологического надзора, которые обеспечивают контроль за проведением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями согласованных мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на объектах хозяйственной и иной деятельности; юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, которые обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов, согласованные с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора (пункты 3–5).

В соответствии с пунктом 9 Порядка информация о неблагоприятных метеорологических условиях по городскому и иному поселению и перечень отдельных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, для которых составлены прогнозы таких условий, публикуются территориальным органом или подведомственной организацией федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на официальном сайте этого органа или этой организации в сети Интернет в течение двух часов с момента предоставления данной информации заинтересованным лицам. Согласно же пункту 10 Порядка данная информация предоставляется на безвозмездной основе в территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного экологического надзора, и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные на осуществление регионального государственного экологического надзора, по факсу, по электронной почте

или с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Однако Порядок не содержит каких-либо положений о предоставлении хозяйствующим субъектам территориальным органом или подведомственной организацией федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях информации о неблагоприятных метеорологических условиях в форме прогнозов таких условий на 1–3 суток первой, второй или третьей степени опасности. В то же время в пункте 11 Порядка указано, что информация о неблагоприятных метеорологических условиях, составляемая по заказу органов государственной власти субъектов Российской Федерации и хозяйствующих субъектов (специализированная информация) в целях организации в городском или ином поселении работ по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий, в том числе для отдельных источников выбросов, предоставляется территориальным органом или подведомственной организацией федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях в соответствии с порядком проведения работ по регулированию выбросов, определяемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 1425, утвердившим Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды.

Поскольку информация о неблагоприятных метеорологических условиях по городскому и иному поселению и перечень отдельных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, для которых составлены прогнозы таких условий, публикуются на соответствующем официальном сайте в сети Интернет, также возникает неопределенность в вопросе о том, достаточно ли хозяйствующим субъектам

для исполнения возложенных на них обязанностей информации, размещенной на этом сайте, либо им необходимо заключить договор на получение специализированной информации по заказу. Нет определенности и в том, надо ли заключать договор, если прогноз неблагоприятных метеорологических условий по городскому и иному поселению, в которых находится принадлежащий хозяйствующему субъекту источник выбросов, по каким-либо причинам территориальным органом или подведомственной организацией федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях не готовится и не публикуется (как это имело место в случае заявителя по настоящему делу).

В абзаце четвертом пункта 3 статьи 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» предусмотрено, что информация о неблагоприятных метеорологических условиях передается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного экологического контроля (надзора), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора), которые обеспечивают контроль за проведением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями согласованных мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на объектах хозяйственной и иной деятельности. Из этого следует, что данная информация в принципе должна всегда иметься и речь идет не о тех сведениях, которые нужно создавать специальным образом в интересах конкретного органа публичной власти или хозяйствующего субъекта и которые могут быть отнесены тем самым к специализированной информации в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, предоставляемой на основании договора.

Обязательность заключения договора производна от понятия специализированной информации, содержание которой тем не менее

нуждается в конкретизации для правильного понимания хозяйствующими и иными лицами своих публичных обязанностей в сфере охраны окружающей среды. Без такой конкретизации затруднительно определить соотношение части 1 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» – согласно которой информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция предоставляются пользователям бесплатно, а также на основе договоров в соответствии с данным Федеральным законом и законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды – и части 3 той же статьи о том, что специализированная информация предоставляется пользователям на основе договоров.

Во всяком случае, оспариваемые в настоящем деле нормы не содержат прямых и недвусмысленных указаний, возлагающих на хозяйствующих субъектов обязанность по заключению договора о предоставлении информации о неблагоприятных метеорологических условиях, не обязывают их обращаться с предложением заключить договор к учреждению в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Такое указание (обязывание) можно счесть избыточным, если рассматривать необходимость договора для получения специализированной информации как элемент обязанности по сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, однако действующее регулирование относительно порядка предоставления соответствующих прогнозов не создает должной определенности в этом вопросе. Следовательно, хозяйствующий субъект, владеющий источниками выбросов, имеет основания воспринимать систему применимых нормативных предписаний как оставляющую ему возможность выбора: заказывать информацию о неблагоприятных метеорологических условиях у названного учреждения на основании возмездного договора или не обращаться к нему, рассчитывая на открытые источники данных и взаимодействие с уполномоченными органами публичной власти, что во всяком случае не снимает с хозяйствующего субъекта ответственность, если обязанность по сокращению выбросов не будет выполнена.

В ответе на запрос Конституционного Суда Российской Федерации Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации также приходит к выводу, что оспариваемые в настоящем деле нормы не обязывают хозяйствующих субъектов вступать в договорные отношения для получения информации о неблагоприятных метеорологических условиях.

3.2. Понуждение кого-либо к заключению договора возможно лишь в порядке исключения и только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом. Ограничение свободы договора означает ограничение собственника в гарантируемом статьей 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации праве распоряжаться своим имуществом и позволительно только в тех целях, в той мере и в той форме, которые допустимы ее статьей 55 (часть 3).

Пункт 2 статьи 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», связанный с оспариваемым регулированием, отсылая к работам, указанным в пункте 1 той же статьи, устанавливает, что порядок их проведения, включая подготовку и передачу соответствующих прогнозов, определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлениям территориальных органов федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных областях и территориальных органов других федеральных органов исполнительной власти. Если речь идет о заключении гражданско-правового договора между хозяйствующими субъектами, владеющими источниками выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, и учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, то такая оговорка вряд ли уместна, имея в виду что гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «о», Конституции Российской Федерации).

Помимо связанности права собственности широким спектром социальных обязательств, полномочие по распоряжению имуществом может быть поставлено федеральным законом в зависимость и от иных требований, направленных на достижение общего блага. В частности, в нормах

экологического законодательства могут быть закреплены обязанности собственника, обусловленные конституционной обязанностью сохранять природу, в том числе предполагающие несение им расходов. Они могут быть дифференцированы в зависимости от объективных критериев, отражающих масштаб и содержание хозяйственной деятельности субъекта предпринимательства, а именно от объема или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и иных характеристик выбросов, от типа хозяйственной деятельности, близости жилой застройки и других условий, влияющих на окружающую среду.

В то же время таким регулированием не должно ставиться под сомнение публичное предназначение информации о неблагоприятных метеорологических условиях. Безотносительно к наличию договоров с хозяйствующими субъектами она готовится в рамках и для целей осуществления публичных функций, а правовой режим специализированной информации, которая предоставляется на основании возмездного договора, не должен использоваться для коммерциализации государственной деятельности в области гидрометеорологии, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды.

4. Оспариваемые нормы создают, таким образом, риски ущемления права хозяйствующих субъектов на свободное использование своего имущества для предпринимательской деятельности. Они, вопреки пункту 1 статьи 1 ГК Российской Федерации, допускают произвольное вмешательство в частные дела, в том числе из-за отсутствия ясности в вопросе о том, при каких обстоятельствах на хозяйствующий субъект может быть возложена обязанность заключить с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды договор на получение прогнозов неблагоприятных метеорологических условий, когда данная информация может быть отнесена к сведениям общего назначения, которые должны быть доступными неопределенному кругу лиц.

В деле общества с ограниченной ответственностью «Валмакс» оспариваемые им нормы были истолкованы как обязывающие

хозяйствующих субъектов заключать с соответствующим учреждением договор на получение прогнозов неблагоприятных метеорологических условий и потому позволяющие выдать административное предписание заключить такой договор, притом что в ответах органов власти на запросы Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся данной ситуации, содержится вывод об отсутствии такой обязанности. Обозначенные противоречия в правовом механизме, опосредующем мониторинг атмосферного воздуха, оказывают негативное влияние не только на условия хозяйственной деятельности, но и на состояние защищенности окружающей среды. Так, связанный с оспариваемым регулированием пункт 3 статьи 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», предписывающий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям осуществлять необходимые действия «при получении прогнозов», можно – в отсутствие недвусмысленного порядка их получения – интерпретировать как освобождающий хозяйствующих субъектов от обязанности проводить мероприятия по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в случае неполучения прогноза неблагоприятных метеорологических условий.

Конституционный Суд Российской Федерации уже сформировал подход к оценке норм с неопределенным содержанием, которые допускают расширительное истолкование и порождают возможность ограничения конституционных прав не на основе закона. Неясность и противоречивость правового регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают неограниченное усмотрение публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты прав и свобод, а потому самого по себе нарушения требований определенности нормы может быть вполне достаточно для ее признания не соответствующей Конституции Российской Федерации. Если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы – продиктованные, кроме прочего, различиями в ее понимании при

сопоставлении с другими нормами – оказываются не лишенными разумного обоснования, укладываемого в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика не сформирована, уяснить подлинное содержание нормы, даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам, удастся не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, если не единственным способом выявления реального содержания правового регулирования, выступает – во исполнение провозглашенного в статье 10 Конституции Российской Федерации принципа разделения властей – законодательное уточнение нормативных положений, чья неоднозначность, непреодолимая средствами юридического толкования, создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 30 марта 2018 года № 14-П, от 17 января 2019 года № 4-П и др.).

Таким образом, части 1 и 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», пункты 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды не соответствуют Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они в силу неоднозначности своего нормативного содержания не позволяют определить критерии, исходя из которых на хозяйствующий субъект может быть возложена обязанность заключить с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды возмездный договор на оказание информационных услуг, связанных с получением прогнозов неблагоприятных метеорологических условий.

Федеральному законодателю и Правительству Российской Федерации надлежит внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления, с тем чтобы оправданные публичные цели, которые преследует государство, не приводили бы к неправомерному ограничению свободы предпринимательской деятельности и не препятствовали ее осуществлению.

Выводы, к которым пришел Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем Постановлении, не ставят под сомнение допустимость разумных и соразмерных публично-правовых требований, связанных с охраной атмосферного воздуха от вредного воздействия в виде выбросов загрязняющих веществ, не освобождают от исполнения конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и, следовательно, от обязанностей по учету выбросов и принятию мер, направленных на их сокращение в периоды неблагоприятных метеорологических условий. Поэтому – хотя в связи со вступлением в силу настоящего Постановления не допускается выдача контролирующим органом предписаний юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям о необходимости заключить договор на получение прогнозов неблагоприятных метеорологических условий, а отсутствие данного договора само по себе не должно влечь применения негативных последствий – с хозяйствующих субъектов не снимается обязанность, действуя разумно и осмотрительно, получать такие прогнозы из имеющихся источников, в том числе на основе ранее заключенных с этой целью договоров, и настоящее Постановление не является основанием для прекращения данных договоров.

Учитывая установленный в деле заявителя факт отсутствия прогнозов неблагоприятных метеорологических условий в свободном доступе, а равно отсутствие в его обращении сведений, подтверждающих совершение им каких-либо действий, направленных на заблаговременное уяснение позиции уполномоченных органов о том, возлагает ли спорное регулирование на него обязанность получить такой прогноз за плату на договорной основе, Конституционный Суд Российской Федерации не находит достаточных оснований для указания на пересмотр судебных актов по делу с участием общества с ограниченной ответственностью «Валмакс» (пункт 10¹ части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Не усматривается, с учетом сказанного, в данном случае и оснований для применения в

отношении заявителя компенсаторных механизмов (часть четвертая статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 части 1 и 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», пункты 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 1), 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 58 и 75¹, в той мере, в какой они в силу неоднозначности своего нормативного содержания не позволяют определить критерии, исходя из которых на хозяйствующий субъект может быть возложена обязанность заключить с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды возмездный договор на оказание информационных услуг, связанных с получением прогнозов неблагоприятных метеорологических условий.

2. Федеральному законодателю и Правительству Российской Федерации надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

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

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

№ 42-П



Конституционный Суд
Российской Федерации