



**Е.С. Крестьянцева,**

*руководитель практики земельного права,  
недвижимости и строительства юридической компании «Пепеляев Групп»*

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД О ПРОГНОЗАХ НМУ

**В статье рассмотрим нашумевшее постановление Конституционного Суда РФ о получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий<sup>1</sup> (далее — НМУ), а также последствия его принятия для природопользователей.**

Предприятия, осуществляющие выбросы в атмосферный воздух, обязаны разрабатывать и проводить мероприятия по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух при НМУ. Триггером, запускающим процедуру выполнения данных мероприятий, является получение прогноза НМУ.

Организовать получение таких прогнозов любым доступным способом, в т.ч. за плату, должен был сам хозяйствующий субъект. Отсутствие заключенного договора на получение прогнозов НМУ с учреждениями гидрометеорологии зачастую вызывало претензии со стороны контролирующих органов, хотя порядок заключения подобных договоров не урегулирован. По данному поводу и высказал свое мнение Конституционный Суд РФ в Постановлении № 42-П.

Поводом стала жалоба ООО «Валмакс», которому Министерство экологии Челябинской области по результатам проверки выдало предписание заключить договор на получение прогнозов НМУ и осуществлять мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ. ООО «Валмакс» ссылалось на отсутствие нормативно установленной процедуры заключения и условий такого договора.

Конституционный Суд счел регулирование в данной области неудовлетворительным, особо отметив публичный характер информации о НМУ и необходимость заключения возмездного договора с подведомственным учреждением, условия которого из действующих нормативных актов установить невозможно.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29.09.2021 № 42-П «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”» (далее — Постановление № 42-П, Постановление).



## ДОВОДЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

При вынесении Постановления Конституционный Суд руководствовался следующими соображениями:

### Довод 1

Наличие информации о НМУ служит основанием как для проведения хозяйствующим субъектом мероприятий по уменьшению выбросов, так и для осуществления уполномоченным органом 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. При этом законодатель должен соблюдать требования определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

### Довод 2

Поскольку информация о НМУ в некоторых населенных пунктах публикуется в Интернете, также возникает неопределенность: достаточно ли хозяйствующим субъектам для исполнения возложенных на них обязанностей информации, размещенной на сайте, либо им необходимо заключить договор на получение специализированной информации по заказу?

### Довод 3

Обязательность заключения договора производна от понятия специализированной информации, содержание которой должно быть конкретизировано для правильного понимания хозяйствующими субъектами и иными лицами своих публичных обязанностей в сфере охраны окружающей среды.

Без такой конкретизации затруднительно определить, как соотносятся положения Федерального закона от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» (далее — Закон № 113-ФЗ):

- часть 1 ст. 17, согласно которой информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция предоставляются пользователям бесплатно, а также на основе договоров в соответствии с законодательством;
- часть 3 ст. 17 о том, что специализированная информация предоставляется пользователям на основе договоров.

### Довод 4

Исходя из действующего регулирования хозяйствующий субъект, владеющий источниками выбросов, может воспринимать систему применимых нормативных предписаний как оставляющую ему возможность выбора:

- заказывать информацию о НМУ учреждения на основании возмездного договора;
- или не обращаться к нему, рассчитывая на открытые источники данных и взаимодействие с уполномоченными органами публичной власти, что не снимает с хозяйствующего субъекта обязанность по сокращению выбросов в период НМУ.



### Довод 5

Минприроды России в ответе на запрос Конституционного Суда также приходит к выводу, что оспариваемые в настоящем деле нормы не обязывают хозяйствующих субъектов вступать в договорные отношения для получения информации о НМУ.

### Довод 6

Безотносительно наличия договоров с хозяйствующими субъектами 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.

## РЕШЕНИЕ СУДА

В итоге Конституционный Суд признал неконституционными:

- части 1 и 3 ст. 17 Закона № 113-ФЗ;
- пункты 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.11.1997 № 1425),

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 договор на оказание информационных услуг.

Федеральному законодателю и Правительству РФ предписано внести в действующее правовое регулирование соответствующие изменения.



### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ

*Конституционный Суд не ставит под сомнение допустимость разумных и соразмерных публично-правовых требований, связанных с охраной атмосферного воздуха, и обязанности по сокращению выбросов в периоды НМУ. Поэтому с хозяйствующих субъектов **не снимается обязанность получать такие прогнозы из имеющихся источников**, в т.ч. на основе ранее заключенных договоров, и Постановление не является основанием для прекращения данных договоров.*

Вместе с тем в связи со вступлением в силу Постановления не допускается выдача контролирующими органами предписаний о необходимости заключить договор на получение прогнозов НМУ, а отсутствие данного договора само по себе не должно повлечь за собой наступление негативных последствий для хозяйствующего субъекта.

Данная правовая позиция может быть использована:

- в спорах с контролирующими органами;
- при оценке целесообразности заключения (продления) договоров на предоставление информации о НМУ.



## ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНЯТИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЯ

Рассмотрим более детально последствия принятия Постановления № 42-П. Для начала обратимся к юридической силе постановлений Конституционного Суда<sup>2</sup>.

Так, решение Конституционного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, **утрачивают силу**. Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных неконституционными либо примененных в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом, **должны быть пересмотрены** (а до пересмотра не подлежат исполнению):

- если положения, признанные неконституционными, послужили основанием для привлечения гражданина или юридического лица к административной ответственности;

- срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не прошел (либо прошел, но факт привлечения к административной ответственности продолжает порождать для лица негативные последствия).

В этом положении мы находим и основания для пересмотра постановлений по делам об административном правонарушении, и сроки: **пересмотрены могут быть в том числе вступившие в силу постановления в пределах срока**, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания<sup>3</sup>).

## Отмена постановлений и предписаний, связанных с НМУ

В ходе пересмотра производство по делу об административном правонарушении (незаключение договора на получение прогнозов НМУ) должно быть прекращено за отсутствием события правонарушения (ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). Конституционный Суд недвусмысленно указал в Постановлении на то, что **законом не установлена обязанность заключать такие договоры**. А это значит, отсутствует само деяние, которое можно было бы соотнести с какой-либо правовой нормой, отсутствует такой признак административного правонарушения, как противоправность.

Что касается производства по факту невыполнения мероприятий по снижению выбросов в период НМУ, то здесь, скорее, можно ссылаться на отсутствие состава административного правонарушения, а именно отсутствие вины, поскольку невыполнение таких мероприятий все же противоречит закону, однако имело место ввиду отсутствия надлежащего регулирования заключения договоров на получение прогнозов НМУ и невозможности получения прогнозов из открытых источников информации. Также Конституционный Суд указал, что **незаключение договоров не должно иметь для хозяйствующих субъектов негативных последствий**.

<sup>2</sup> См. ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2021; далее — Закон № 1-ФКЗ).

<sup>3</sup> См. ст. 4.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).



Вместе с тем контраргумент против такой позиции содержится в самом Постановлении: Конституционный Суд указывает, что дело заявителя жалобы ООО «Валмакс» не подлежит пересмотру, учитывая, что оно не совершало 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.



### ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ

*Как будут пересматриваться уже вступившие в силу постановления об административном правонарушении по мотивам отсутствия вины, пока непонятно. Скорее всего, этот вопрос будет разрешаться в каждом конкретном деле исходя из тех действий, которые лицо предпринимало, чтобы получить прогнозы НМУ.*

Что касается оспаривания в суде выданных предписаний, то здесь действует другая норма ст. 79 Закона № 1-ФКЗ: пересмотрены могут быть решения по делу, **если они не вступили в силу при рассмотрении дела судом апелляционной инстанции.**

Также допускается пересмотр дела в суде кассационной инстанции или в порядке надзора в связи с жалобами, поданными по иным основаниям, нежели постановление Конституционного Суда, но при этом суды вышестоящих инстанций в силу принятия Постановления не вправе руководствоваться положениями, признанными неконституционными, либо применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с истолкованием Конституционного Суда.

Таким образом, пересмотр дела об оспаривании предписания по большому счету возможен, пока не окончено его рассмотрение в какой-либо из инстанций. Вероятность пересмотра высока, поскольку в текущих условиях нет основания требовать от хозяйствующего субъекта заключения договора на предоставление прогнозов НМУ.

### Корректировка нормативных актов

Конституционный Суд также предписал исправить некорректное правовое регулирование предоставления прогнозов НМУ. На сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) размещен законопроект «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона “О гидрометеорологической службе”»<sup>4</sup>, подготовленный Минприроды России. В качестве основания принятия указана реализация Постановления № 42-П.

Согласно законопроекту информация о состоянии окружающей среды состоит из:

- информации общего назначения;
- специализированной информации.

Информация общего назначения предоставляется бесплатно. Перечень информации общего назначения утверждается Правительством РФ. Информация, не поименованная в указанном перечне, является специализированной и предоставляется на основе договоров.

<sup>4</sup> [regulation.gov.ru/projects#npa=121388](http://regulation.gov.ru/projects#npa=121388)



Как мы видим, сам по себе данный законопроект **не решает вопросов, затронутых Конституционным Судом в Постановлении № 42-П**, т.к. содержит отсылочную норму к постановлению Правительства, которое должно уточнить, какая информация предоставляется бесплатно.

На сегодняшний день действует перечень информации общего назначения<sup>5</sup>. При этом прогнозы НМУ прямо не отнесены к информации общего назначения.

Вместе с тем Конституционный Суд в Постановлении указывает, что прогнозы НМУ с точки зрения действующего регулирования могут рассматриваться как информация общего назначения:

[...] 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 к специализированной информации в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, предоставляемой на основании договора.

Таким образом, необходима корректировка и подзаконных актов в соответствии с истолкованием законодательства, данным Конституционным Судом.

Кроме того, Конституционный Суд указывает:

- требование заключить договор в обязательном порядке, если таковое имеет место, должно быть недвусмысленно указано в законе;
- должен быть определен порядок расчета платы за соответствующие услуги.

В свою очередь, в пояснительной записке к законопроекту указано, что в нем отсутствуют обязательные требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля.



## ВЫВОД

Конституционный Суд не указал однозначно, каким образом должно быть изменено правовое регулирование, а лишь определил критерии, исходя из которых на хозяйствующий субъект может быть возложена обязанность заключить с учреждением в области гидрометеорологии возмездный договор на оказание информационных услуг, связанных с получением прогнозов НМУ. Однако мотивы Постановления и данное в них истолкование не может не учитываться законодателем. Таким образом, в ближайшее время стоит ожидать изменения правового регулирования предоставления прогнозов НМУ — как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов. 🌊

<sup>5</sup> См. Постановление Правительства РФ от 15.11.1997 № 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды» (в ред. от 28.03.2008, с изм. от 29.09.2021).