



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг»

город Санкт-Петербург

30 марта 2018 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 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 части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 3 статьи 43 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» проведение мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях обеспечивается юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

1.1. Постановлением Губернатора Тверской области от 25 марта 2014 года в связи с выявлением бешенства среди диких животных был введен карантин с установлением поголовной вакцинации всех восприимчивых к бешенству животных. По результатам внеплановой выездной проверки соблюдения законодательства в области ветеринарии при проведении противоэпизоотических мероприятий, направленных на ликвидацию бешенства среди животных, главное управление «Государственная инспекция по ветеринарии» Тверской области 9 июля 2014 года вынесло в отношении некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг» предписание об устранении нарушений ветеринарно-санитарных правил и требований законодательства о ветеринарии, выразившихся в уклонении от исполнения обязанности по вакцинации диких животных в закрепленных за данной некоммерческой организацией

охотничьих угодьях, расположенных на территории Тверской области, а постановлением от 8 августа 2014 года признало ее виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 8¹ статьи 19.5 КоАП Российской Федерации (невыполнение в установленный срок законных требований об устранении нарушений ветеринарно-санитарных требований и ветеринарных правил в период карантина), и назначило ей административное наказание в виде административного штрафа в размере семисот тысяч рублей.

Законность привлечения некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг» к административной ответственности подтверждена решением Арбитражного суда Тверской области от 25 июня 2015 года, оставленным без изменения арбитражными судами вышестоящих инстанций (постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 октября 2015 года, Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 февраля 2016 года и судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2016 года). В обоснование вывода о наличии у него обязанности проводить вакцинацию диких животных против бешенства в закрепленных охотничьих угодьях арбитражные суды сослались, помимо прочего, на то, что в соответствии с частью 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» такая обязанность без каких-либо изъятий возлагается на лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения; *ipso jure* ими были отклонены доводы заявителя о том, что приобретение вакцины для проведения противоэпизоотических мероприятий должно осуществляться за счет средств федерального бюджета. Вместе с тем Арбитражный суд Тверской области – исходя из того, что на момент вынесения постановления главного управления «Государственная инспекция по ветеринарии» Тверской области от 8 августа 2014 года некоммерческое партнерство «Спортивно-охотничий клуб

«Румелко-Спортинг» обеспечило проведение вакцинации в закрепленных за ним охотничьих угодьях с помощью ветеринарных препаратов, приобретенных за счет собственных денежных средств, – посчитал возможным снизить назначенный ему административный штраф до трехсот пятидесяти тысяч рублей, с чем согласились вышестоящие судебные инстанции.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу объединения граждан на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм; при принятии решения Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

По мнению некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг», оспариваемое им законоположение противоречит статьям 8, 19 (часть 1), 35 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно в системе

действующего правового регулирования по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, позволяет возлагать обязанность по приобретению лекарственных средств ветеринарного назначения (вакцины) для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях на частных лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, безосновательно освобождая государство (его органы) от бремени финансирования соответствующих публично значимых функций.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу часть 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является постольку, поскольку на ее основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о субъекте, обязанном приобретать лекарственные средства ветеринарного назначения для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями охотничьих угодьях.

2. Согласно Конституции Российской Федерации, ее статьям 9, 36 (часть 1), 42, 58 и 72 (пункты «в», «д» части 1), в России земля и другие природные ресурсы, которые могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и наряду с этим обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам; вопросы

владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Приведенные положения Конституции Российской Федерации в нормативном единстве с провозглашенными в ее преамбуле стремлением обеспечить благополучие многонационального народа России, соединенного общей судьбой на своей земле, и ответственностью перед нынешним и будущими поколениями выражают, как последовательно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, один из основных принципов государственной политики и правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и поддержания экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов (постановления от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 2 июня 2015 года № 12-П и от 25 июня 2015 года № 17-П).

Конституционно predetermined обязанность заботы о сохранении окружающей среды и экологической безопасности не препятствует рациональному использованию природных ресурсов в рамках предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, что требует такого законодательного урегулирования порядка и условий ее осуществления, которое – исходя из конституционных принципов юридического равенства, запрета злоупотребления правами в ущерб интересам других лиц и недопустимости необоснованных и несоразмерных ограничений конституционных прав и свобод граждан и их объединений – гарантировало бы во исполнение статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34, 55 (часть 3), 72 (пункты «в», «д», «к» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации эффективную защиту природных ресурсов и окружающей среды от негативного воздействия, оказываемого на

них различными видами предпринимательской деятельности, в том числе в сфере охотничьего хозяйства.

На ответственность государств за осознание непреходящей ценности биологического разнообразия, устойчивое использование своих биологических ресурсов, сохранение *in-situ* экосистем и естественных мест обитания, поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественных условиях обращается особое внимание и в являющейся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года), специально оговаривающей, что справедливое использование компонентов биологического разнообразия для удовлетворения продовольственных, медицинских, рекреационных, эстетических и иных потребностей растущего населения Земли должно протекать таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, сохраняя тем самым его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям (преамбула, статьи 1 и 2).

Соответственно, принимая во внимание значение сбережения природы и окружающей среды в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации и одновременно глобальной задачи человечества, получившей официальное международное признание, законодательное регулирование отношений в области охоты и ведения охотничьего хозяйства должно быть направлено – через реализацию природоохранной функции, имеющей всеобщий характер, – на соблюдение баланса интересов субъектов охотхозяйственной деятельности, как связанной с воздействием на животный мир и другие природные ресурсы, и интересов человека и общества в целом в обеспечении экологического благополучия.

3. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, закрепил в статье 2 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» основные принципы правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, которое согласно его статье 3 осуществляется данным Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Отнесение к числу этих принципов, прежде всего, обеспечения устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранения их биологического разнообразия (пункт 1 статьи 2) в полной мере согласуется с основными принципами государственного управления в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания, в первую очередь – с принципами обеспечения устойчивого существования и устойчивого использования животного мира, поддержки деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания, осуществления пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности (статья 12 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире»).

В соответствии с указанными принципами, развивающими и уточняющими всеобщую конституционную обязанность сохранять окружающую природную среду, Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» относит к участникам отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов Российскую

Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физических лиц и юридических лиц (статья 5) и устанавливает, что проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры должно обеспечиваться органами государственной власти в пределах их полномочий, определенных статьями 32–34 данного Федерального закона, а в предусмотренных им случаях – юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (часть 1 статьи 6).

При определении субъектов охотхозяйственных отношений, ответственных за проведение конкретных мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов, заключающемуся согласно Федеральному закону «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в поддержании объектов животного мира, которые в соответствии с действующим законодательством используются или могут быть использованы в целях охоты, в состоянии, позволяющем обеспечить видовое разнообразие и сохранить их численность в пределах, необходимых для расширенного воспроизводства (пункты 1 и 3 статьи 1), надлежит иметь в виду, что осуществление деятельности в сфере охотничьего хозяйства разрешено только в границах охотничьих угодий, подразделяемых на закрепленные, т.е. используемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основаниях, предусмотренных названным Федеральным законом, и общедоступные, т.е. открытые для свободного пребывания физических лиц в целях охоты (части 1 и 2 статьи 7).

Как следует из статьи 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», юридические лица и индивидуальные предприниматели вправе на условиях платности пользования охотничьими ресурсами осуществлять охотхозяйственную

деятельность в закрепленных за ними охотничьих угодьях при наличии охотхозяйственных соглашений, которые могут быть заключены с ними компетентными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство на срок от двадцати до сорока девяти лет (часть 1); по такому соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) принимает на себя обязательство предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий (часть 2).

В соответствии с названным Федеральным законом заключившие охотхозяйственные соглашения юридические лица и индивидуальные предприниматели выдают охотникам разрешения на добычу охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях (статья 31), за счет собственных средств организуют внутривладельческое охотустройство в закрепленных охотничьих угодьях (статья 39), осуществляют производственный охотничий контроль, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, в границах охотничьих угодий, указанных в охотхозяйственных соглашениях (статья 41), обеспечивают проведение в соответствии с законодательством об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и ветеринарным законодательством мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней (статья 43), биотехнических мероприятий по поддержанию и увеличению их численности (статья 47) и мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов способами, исключающими нанесение ущерба другим объектам животного

мира (статья 48), занимаются – при наличии специальных разрешений – содержанием и разведением охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (статья 49), обеспечивают содержание охотничьей инфраструктуры в закрепленных охотничьих угодьях (статья 54).

По смыслу приведенных законоположений, наделение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, заключивших охотхозяйственные соглашения, широкими возможностями по самостоятельному осуществлению избранного ими вида предпринимательской деятельности сопряжено с обращенными к ним императивными требованиями бережного отношения к охотничьим ресурсам и сохранения их биологического разнообразия, обеспечения путем проведения в границах закрепленных за ними охотничьих угодий мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов устойчивого существования и разумного использования животного мира, восстановления и развития естественной среды его обитания. В то же время это не означает возложение на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, заключивших охотхозяйственные соглашения, всей ответственности за проведение соответствующих мероприятий на территории закрепленных охотничьих угодий и не освобождает от участия в них органы государственной власти.

Данный вывод находит свое подтверждение в действующем правовом регулировании. Так, согласно Федеральному закону «О животном мире» в пределах территории Российской Федерации животный мир (совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в условиях естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации) является государственной собственностью, а вопросы владения, пользования и распоряжения им на территории

Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (абзац второй статьи 1, части первая и четвертая статьи 4). Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предметно закрепляя полномочия государственных органов власти в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, относит организацию и осуществление сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением охотничьих ресурсов, локализованных на особо охраняемых природных территориях федерального значения, на которых соответствующие полномочия реализуются органами государственной власти Российской Федерации (пункт 2 статьи 32 и пункт 1 части 1 статьи 33). Аналогичный подход к урегулированию вопросов охраны и использования объектов животного мира получил отражение в Федеральном законе «О животном мире», также возлагающем на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации организацию и осуществление охраны и воспроизводства объектов животного мира (статьи 5 и 6).

Таким образом, при определении порядка и условий осуществления мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов федеральный законодатель, опираясь на конституционный принцип приоритета публичных экологических интересов, исходит из того, что на федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации лежит генеральная ответственность за организацию и проведение соответствующих мероприятий на всей территории Российской Федерации, а на юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, заключивших охотхозяйственные соглашения, – отдельная обязанность по

обеспечению проведения мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания в границах закрепленных за ними охотничьих угодий.

4. Согласно статье 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» защита охотничьих ресурсов от болезней осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом и законодательством Российской Федерации о ветеринарии (часть 1); к ветеринарно-профилактическим и противоэпизоотическим мероприятиям относятся проведение учета и изъятие особей диких животных, инфицированных заразными болезнями, использование ветеринарных препаратов, в том числе посредством их добавления в корм диким животным, а также другие мероприятия, перечень которых утверждается уполномоченным федеральным органом государственной власти (часть 2); проведение мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях обеспечивается юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения (часть 3).

Системный анализ перечисленных нормативных положений, определяющих правовой режим участия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, заключивших охотхозяйственные соглашения, в защите охотничьих ресурсов, показывает, что они несут персональную ответственность за обеспечение проведения на территории закрепленных за ними охотничьих угодий всех видов ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий, направленных на защиту охотничьих ресурсов от болезней, включая применение в случае необходимости ветеринарных препаратов, в том числе посредством их добавления в корм диким животным. Такое правовое регулирование воспринимается как органами государственной власти, так и в предпринимательском сообществе, по сути, без каких-либо возражений, за исключением вопроса о том, на ком

лежит непосредственная обязанность приобретения ветеринарных препаратов, необходимых для проведения противоэпизоотических мероприятий в закрепленных охотничьих угодьях, – на органах государственной власти либо на юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, заключивших охотхозяйственные соглашения, тем более что в правоприменительной, в том числе судебной, практике он не получил однозначного разрешения.

Интерпретация порядка проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях как предполагающего приобретение ветеринарных препаратов компетентными органами государственной власти основывается – в силу прямого указания части 1 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – на взаимосвязанных положениях законодательства об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и законодательства о ветеринарии. Соответственно, поскольку статья 3 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» относит обеспечение проведения противоэпизоотических мероприятий против заразных и иных болезней животных лекарственными средствами к полномочиям Российской Федерации, не устанавливая при этом каких-либо исключений, предполагается, что и в случае организации и осуществления таких мероприятий в закрепленных охотничьих угодьях приобретение необходимых ветеринарных препаратов (лекарственных средств) должно согласно пункту 4 статьи 5 названного Закона Российской Федерации обеспечиваться за счет средств федерального бюджета.

Именно таким образом механизм финансового обеспечения приобретения ветеринарных препаратов, необходимых для эффективного осуществления противоэпизоотических мероприятий, понимается

Правительством Российской Федерации, о чем свидетельствует поступившее в Конституционный Суд Российской Федерации в рамках рассмотрения настоящего дела письмо полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, в котором со ссылкой на Порядок организации проведения противоэпизоотических мероприятий (утвержден распоряжением Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 43-р) отмечается, что закупка и организация доставки лекарственных средств, необходимых для проведения противоэпизоотических мероприятий, осуществляется Минсельхозом России в соответствии с доведенными лимитами бюджетных ассигнований; приемка, хранение и надлежащее использование указанных средств при проведении противоэпизоотических мероприятий возлагается на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; юридические лица и индивидуальные предприниматели, заключившие охотхозяйственные соглашения, при проведении противоэпизоотических мероприятий в закрепленных за ними охотничьих угодьях не должны нести расходов по приобретению ветеринарных препаратов – они лишь обязаны обеспечить их своевременное применение, в том числе посредством добавления в корм диким животным.

Аналогичной логики придерживаются и некоторые судебные органы, например Кашинский городской суд Тверской области, который – в отличие от арбитражных судов, подтвердивших правомерность привлечения некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг» как юридического лица к административной ответственности по части 8¹ статьи 19.5 КоАП Российской Федерации, – в связи с той же ситуацией решением от 9 октября 2014 года удовлетворил жалобу директора этой некоммерческой организации и отменил постановление о его привлечении к административной ответственности по части 2 статьи 10.6 «Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-

санитарных правил» КоАП Российской Федерации. При этом суд общей юрисдикции исходил из того, что в силу статей 3 и 5 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» лекарственные средства для вакцинации диких животных в закрепленных охотничьих угодьях должны предоставляться юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, заключившим охотхозяйственные соглашения, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако подобный взгляд на истолкование части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» разделяется далеко не всеми правоприменителями. Сторонники возложения бремени приобретения ветеринарных препаратов (лекарственных средств), необходимых для проведения противоэпизоотических мероприятий в закрепленных охотничьих угодьях, на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, заключивших охотхозяйственные соглашения, как правило, основываются на том, что наличие у этих субъектов охотхозяйственной деятельности обязанности по обеспечению проведения в закрепленных охотничьих угодьях мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней с неизбежностью подразумевает и всю полноту их ответственности за вакцинацию диких животных, включая самостоятельное приобретение требующихся для этого ветеринарных препаратов. Отвергая возможность применения данной нормы в нормативном единстве со статьями 3 и 5 Закона Российской Федерации «О ветеринарии», они ссылаются на то, что она устанавливает в отношении закрепленных охотничьих угодий специальные правила проведения мероприятий, в том числе противоэпизоотических, по защите охотничьих ресурсов (диких животных), вследствие чего лекарственное обеспечение проведения соответствующих мероприятий оказывается за пределами полномочий органов государственной власти.

В качестве аргумента в пользу возложения обязанности приобретать ветеринарные препараты (лекарственные средства), необходимые для проведения противоэпизоотических мероприятий в закрепленных охотничьих угодьях, на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, заключивших охотхозяйственные соглашения, приводятся также положения Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающие платность пользования охотничьими ресурсами и закрепляющие в качестве целей заключения охотхозяйственных соглашений привлечение инвестиций в охотничье хозяйство (пункт 8 статьи 2, часть 1 статьи 27 и статья 42), а также статья 18 Закона Российской Федерации «О ветеринарии», возлагающая ответственность за здоровье, содержание и использование животных, включая осуществление ветеринарных мероприятий, обеспечивающих предупреждение болезней животных, на их владельцев (предприятия, учреждения, организации или граждан).

Двойственный подход к интерпретации части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в правоприменительной практике дополнительно осложняется, как следует из полученного в рамках рассмотрения настоящего дела письма заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, отсутствием устоявшегося понимания ее нормативного содержания у Верховного Суда Российской Федерации, являющегося согласно статье 126 Конституции Российской Федерации высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, наделенным правом дачи разъяснений по вопросам судебной практики, что делает поддержание непротиворечивого правового режима лекарственного обеспечения проведения противоэпизоотических

мероприятий по защите охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях еще более затруднительным.

Единство мнений относительно действительного юридического значения части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отсутствует, как показывает ознакомление с позициями, представленными в рамках рассмотрения настоящего дела представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации, и у органов государственной власти, наделенных в соответствии со статьями 84 (пункт «д»), 105 и 107 Конституции Российской Федерации полномочиями по принятию, одобрению, подписанию и обнародованию федеральных законов. Так, если полномочные представители палат Федерального Собрания убеждены в необходимости приобретения ветеринарных препаратов для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях государственными органами за счет средств бюджета, поскольку это прямо включено законом в их компетенцию, то полномочный представитель Президента Российской Федерации, напротив, полагает, что приобретать необходимые ветеринарные препараты обязаны юридические лица и индивидуальные предприниматели, заключившие охотхозяйственные соглашения, поскольку иное не соответствовало бы приоритету публичных интересов в сфере охраны окружающей среды и не отвечало бы повышенной экологической ответственности субъектов охотхозяйственной деятельности.

5. По смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 23 декабря 2013 года № 29-П и от 25 июня 2015 года № 17-П, в случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет – вследствие фактической легализации правоприменительной практикой различных вариантов ее интерпретации – неясность правового

регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Но если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения установленного законодателем правового регулирования является – во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, не преодолимая средствами юридического толкования, создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения.

Это в полной мере относится к правовому регулированию в сфере охотничьего хозяйства и сохранения охотничьих ресурсов применительно к вопросу о том, кем должны приобретаться ветеринарные препараты (лекарственные средства), необходимые для обеспечения проведения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями,

заключившими охотхозяйственные соглашения, противоэпизоотических мероприятий в закрепленных охотничьих угодьях, поскольку ни одна из взаимоисключающих его интерпретаций, имеющих место в юридической практике, сама по себе не расходится с Конституцией Российской Федерации. Соответственно, до устранения указанных недостатков (дефектов), препятствующих как однозначному уяснению части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так и установлению ее действительного соотношения с иными нормами права, закрепленными как в данном Федеральном законе, так и в других законодательных и подзаконных актах, содержащаяся в ней норма не может оцениваться как согласующаяся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего недостижимо ее единообразное понимание и применение.

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, неоднозначность, неясность и противоречивость правового регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.).

Отсутствие в действующем законодательстве определенности в отношении субъекта, обязанного приобретать ветеринарные препараты (лекарственные средства) для противоэпизоотических мероприятий по

защите диких животных от болезней в закрепленных охотничьих угодьях, обеспечение проведения которых согласно части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» возложено на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, заключивших охотхозяйственные соглашения, влечет за собой – вопреки фундаментальной правовой аксиоме *lex uno ore omnes alloquitur* (закон говорит со всеми одинаково) – серьезные издержки в правоприменении, не поддающиеся исправлению посредством конституционно-правового истолкования, что не отвечает принципам правового государства, верховенства права и равенства перед законом, закрепленным в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

6. Таким образом, часть 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 9 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 42 и 58, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования неопределенность ее нормативного содержания порождает возможность неоднозначного решения вопроса о субъекте, обязанном приобретать лекарственные средства ветеринарного назначения для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях, и тем самым допускает произвольное возложение данной обязанности на различных участников отношений в сфере охотничьего хозяйства и сохранения охотничьих ресурсов.

Имея в виду возможность наступления негативных экологических последствий, которые могут быть вызваны утратой силы и прекращением действия части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении

охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с признанием ее не соответствующей Конституции Российской Федерации, а также в целях обеспечения определенности прав и обязанностей участников правоотношений в области охотхозяйственной деятельности Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает целесообразным установить следующий порядок исполнения настоящего Постановления:

федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в вопросе о том, на ком из участников отношений в сфере охотничьего хозяйства и сохранения охотничьих ресурсов лежит обязанность приобретения лекарственных средств ветеринарного назначения для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях;

впредь до внесения в законодательство об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов необходимых изменений, вытекающих из настоящего Постановления, приобретение лекарственных средств ветеринарного назначения для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях – принимая во внимание, что в правовом государстве, высшей ценностью которого являются человек, его права и свободы (статья 2 Конституции Российской Федерации), неустранимые сомнения в правовом регулировании

публичных (административных) отношений, к тому же сопряженном с возможностью привлечения к ответственности за его нарушение частных лиц, не могут быть, по общему правилу, обращены против этих лиц как заведомо более слабой стороны таких правоотношений, – должно осуществляться в соответствии со статьями 3 и 5 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» органами государственной власти за счет бюджетных средств.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 100 и 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 9 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 42 и 58, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования неопределенность ее нормативного содержания порождает возможность неоднозначного решения вопроса о субъекте, обязанном приобретать лекарственные средства ветеринарного назначения для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях, и тем самым допускает произвольное возложение данной обязанности на различных участников отношений в сфере охотничьего хозяйства и сохранения охотничьих ресурсов.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно принять меры по устранению

неопределенности нормативного содержания части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в вопросе о том, на ком из участников отношений в сфере охотничьего хозяйства и сохранения охотничьих ресурсов лежит обязанность приобретения лекарственных средств ветеринарного назначения для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях.

3. Впредь до внесения в законодательство об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов необходимых изменений, вытекающих из настоящего Постановления, приобретение лекарственных средств ветеринарного назначения для проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях должно осуществляться в соответствии со статьями 3 и 5 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» органами государственной власти за счет бюджетных средств.

4. Правоприменительные решения по делу некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг», основанные на части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 14-П

**Особое мнение судьи Конституционного Суда
Российской Федерации Г.А.Гаджиева**

Будучи не согласным с итоговым выводом Конституционного Суда Российской Федерации: а) о признании части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации в силу неопределенности ее нормативного содержания в системе правового регулирования и б) об обязанности федерального законодателя принять меры по устранению указанной неопределенности оспоренной нормы, заявляю о своем особом мнении.

1. Согласно части 3 статьи 43 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» проведение мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных охотничьих угодьях обеспечивается юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

Данная норма, признавая, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, заключившие охотхозяйственные соглашения, обеспечивают проведение мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней в закрепленных за ними охотничьих угодьях, – в системной связи с

иными положениями этого же Федерального закона (пункт 1 части 1 статьи 33), Федерального закона «О ветеринарии» (статья 3 и часть 4 статьи 5), Федерального закона «О животном мире» (часть 1 статьи 4, статьи 5–6), а также нормами, содержащимися в подзаконных актах (приказ Минприроды Российской Федерации от 10 ноября 2010 года № 491 «Об утверждении перечня ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней» и др.), – является вполне определенной и предполагает, что обеспечение лекарственными средствами относится к полномочиям Российской Федерации и ее субъектов.

Напротив, обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, заключивших охотхозяйственные соглашения, по приобретению за счет собственных средств ветеринарных препаратов законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Из имеющегося в материалах дела ответа Заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации следует, что практика рассмотрения дел, связанных с применением части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», отсутствует и позиция Верховного Суда не сформирована (на что обращается внимание и на с. 17 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации). Заявителем не доказано, что сложилась правоприменительная практика (по смыслу статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), согласно которой юридические лица, заключившие охотхозяйственные соглашения, должны за свой счет приобретать вакцину против бешенства диких животных. Напротив, в тех случаях, когда суды устанавливают, что такие лица не обладали хозяйственной возможностью проведения иммунизации диких животных в связи с непредставлением им вакцины, приобретаемой за счет федерального бюджета в соответствии со статьями 3 и 5 Закона «О

ветеринарии», они отказывают в применении к таким хозяйствам или их должностным лицам мер юридической ответственности в связи с отсутствием субъективной стороны состава административного правонарушения (о чем свидетельствует и приложенное самим заявителем решение Кашинского городского суда Тверской области от 9 октября 2014 года).

В соответствии с действующим законодательством осуществление лабораторно-диагностических исследований при проведении противоэпизоотических мероприятий против карантинных и особо опасных болезней животных является расходным обязательством субъектов Российской Федерации (см., например, решение Черноземельского районного суда Республики Калмыкия от 24 сентября 2013 года).

2. Из приложенного к обращению заявителя письма Минсельхоза России от 2 февраля 2016 года № ВА-14-26/1058 следует, в частности, что:

в соответствии со статьей 9 Закона «О ветеринарии» исполнение предписаний государственных ветеринарных инспекторов возможно только при наличии соответствующей вакцины; перед выдачей предписаний о проведении вакцинации заявитель должен был быть обеспечен вакциной, поскольку в отсутствие вакцины невозможно исполнить установленную законодательством Российской Федерации обязанность по ее использованию, либо вакцинация должна была быть проведена силами Управления;

обязанность юридических лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, по приобретению ветеринарных препаратов законодательством Российской Федерации не установлена; статьей 3 Закона «О ветеринарии» обеспечение лекарственными средствами проведения противоэпизоотических мероприятий против заразных и иных болезней животных, включая бешенство, отнесено к полномочиям Российской Федерации.

Минсельхозом России в соответствии с государственным контрактом закуплено за счет средств федерального бюджета и поставлено в Тверскую область в первом квартале 2014 года 250 тыс. доз вакцины для иммунизации диких животных против бешенства, заявка Тверской области на первый квартал 2014 года удовлетворена полностью.

Следовательно, поставленный заявителем вопрос, в действительности, лежит не в плоскости формальной определенности оспариваемой нормы, а в плоскости фактических обстоятельств ее исполнения всеми субъектами правоотношений. Цепочка этих правоотношений, по всей видимости, выглядит следующим образом: государственный орган Российской Федерации за счет средств федерального бюджета приобретает необходимую вакцину, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации предоставляет ее в необходимом количестве соответствующим организациям и учреждениям, а те используют ее по назначению на подведомственной им территории. Между тем, как указывалось в постановлении Правительства Тверской области от 4 декабря 2012 года № 734-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы Тверской области «Меры по профилактике бешенства на территории Тверской области на 2012–2016 годы», требуемое расчетное количество оральной вакцины на территории охотничьих угодий, неблагоприятных по заболеванию бешенством, составляет более 1,6 млн доз. Расчет сделан с учетом данных Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области. Выделяемое количество вакцины из федерального бюджета 15–20 % этой территории [...] 250 тыс. доз вакцины «Оралрабивак» ежегодно будет поставляться за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, нельзя исключать того, что непосредственной причиной невозможности исполнения заявителем его обязанности явилась ошибка государственных органов субъекта Российской Федерации при

формировании заявки или же удовлетворение заявки государственными органами Российской Федерации не в полном объеме.

3. Разрешая ранее вопрос о разграничении полномочий (и о финансовом обеспечении этих полномочий) в области охраны окружающей среды (ликвидация несанкционированных свалок на землях лесного фонда) между различными уровнями публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации указал следующее. Сформулировав указанное направление деятельности в виде нормы общего характера, федеральный законодатель исходил из того, что содержание этой деятельности, включая конкретные способы, методы, средства решения данного вопроса местного значения, должно раскрываться на основе Федерального закона во взаимосвязи с соответствующим специальным, отраслевым, в том числе бюджетным, законодательством. Содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования, и в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности (постановления от 29 марта 2011 года № 2-П, от 13 октября 2015 года № 26-П и др.).

Изложенный подход в силу сходства поставленных проблем может быть применим по аналогии и при толковании термина «обеспечение» проведения ветеринарно-профилактических и противоэпизоотических мероприятий, использованного в оспариваемой части 3 статьи 43 Закона. Соответственно, в данном случае нет оснований считать, что неоднозначность, неясность и противоречивость правового регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения

публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия (с. 20 настоящего Постановления).

Постановление Губернатора Тверской области от 26 сентября 2014 года № 145-пг «Об отмене карантина» принято в связи с завершением оздоровительных мероприятий и ликвидацией эпизоотического очага; на момент вынесения постановления о привлечении заявителя к административной ответственности вакцинация проведена им за счет собственных средств (решение Арбитражного суда Тверской области от 25 июня 2015 года). У заявителя – «Спортивно-охотничьего клуба «Румелко-Спортинг» имелись возможности защитить свои имущественные права как в превентивном порядке путем обращения с административным иском об оспаривании бездействия государственной инспекции по ветеринарии, выразившегося в непредоставлении соответствующей вакцины, так и впоследствии с исковым заявлением к государственной инспекции о компенсации фактически понесенных затрат на вынужденное приобретение им вакцины за счет собственных средств.

В этих обстоятельствах обращение заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации не связано с таким нарушением права, устранение которого невозможно вне рамок конституционного судопроизводства посредством обычных судебных процедур.