

По делу о проверке конституционности положений статьи 4 и части второй статьи 9 Федерального закона "О карантине растений" в связи с запросом Законодательного Собрания Краснодарского края

Постановление · № 2-П · от 03.02.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статьи 4 и части

второй статьи 9 Федерального закона "О карантине растений" в

связи с запросом Законодательного Собрания Краснодарского края

город Москва 3 февраля 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г.Стрекозова,

судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, А.Я.Сливы, Б.С.Эбзеева,

В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Законодательного Собрания Краснодарского края - заместителя

Председателя Законодательного Собрания Краснодарского края П.М.Курдюка, постоянного

представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации

Е.Б.Мизулиной, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а"

пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй

статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном

Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 4 и части

второй статьи 9 Федерального закона "О карантине растений".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Краснодарского края.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,

соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе положения

Федерального закона от 15 июля 2000 года "О карантине растений".

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л.Сливы, объяснения представителей сторон, выступления

приглашенных в заседание представителей: от Федеральной службы по ветеринарному и

фитосанитарному надзору - В.В.Поповича, от Генерального прокурора Российской Федерации -

С.Н.Фридинского, от Федеральной таможенной службы - Г.В.Баландиной, от Министерства сельского

хозяйства Российской Федерации - А.А.Калягиной, исследовав представленные документы и иные

материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В запросе Законодательного Собрания Краснодарского края оспаривается конституционность следующих положений Федерального закона "О карантине растений": статьи 4 в части, относящей к полномочиям Российской Федерации на обеспечение карантина растений разработку и утверждение правил и норм обеспечения карантина растений, перечня карантинных объектов, а также разработку и установление порядка ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза); части второй статьи 9, согласно которой запрещается ввоз на территорию Российской Федерации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), зараженной карантинными объектами (за исключением случаев, предусмотренных

правилами и нормами обеспечения карантина растений), а также подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), если при ее ввозе нарушаются правила и нормы обеспечения карантина растений.

Заявитель утверждает, что названные положения статьи 4 Федерального закона "О карантине растений" устанавливают исключительные полномочия Российской Федерации на обеспечение карантина растений, нарушая тем самым конституционное право Краснодарского края как субъекта Российской Федерации в данной сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов оказывать влияние на осуществление государственного надзора за карантинном растений на своей территории, участвовать в разработке и установлении правил и норм обеспечения карантина растений, осуществлении контроля при ввозе подкарантинной продукции на территорию субъекта Российской Федерации, и потому не соответствуют статьям 11 (часть 3) и 72 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Что касается части второй статьи 9 названного Федерального закона, то ее положение "за исключением случаев, предусмотренных правилами и нормами обеспечения карантина растений" допускает, по мнению Законодательного Собрания Краснодарского края, возможность ввоза на территорию Российской Федерации зараженной подкарантинной продукции. В обоснование своей позиции заявитель ссылается на Правила обеспечения карантина растений при ввозе, хранении, перевозке, переработке и использовании зерна и продуктов его переработки, ввозимых на территорию Российской Федерации в продовольственных, кормовых и технических целях, указывая при этом, что их утверждение ведомством (Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 3 сентября 2002 года N 681) не соответствует значимости регулируемых отношений. Как полагает заявитель, поскольку предусмотренный оспариваемой нормой запрет на ввоз подкарантинной продукции, зараженной карантинными объектами, в названных Правилах отсутствует, зерно и продукты его переработки - вне зависимости от наличия или отсутствия в них семян карантинных сорняков - могут свободно транспортироваться по территории Российской Федерации, что является реальной угрозой массового распространения карантинных сорняков, методы борьбы с которыми, а также средства защиты в Краснодарском крае отсутствуют; тем самым ущемляются права граждан на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, закрепленные статьями 41 и 42 Конституции Российской Федерации. Таким образом, доводы, приведенные заявителем, свидетельствуют о том, что указанные в запросе положения статьи 4 и части второй статьи 9 Федерального закона "О карантине растений" оспариваются им с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области разработки и утверждения правил и норм обеспечения карантина растений, касающихся ввоза на территорию Российской Федерации и вывоза с территории Российской Федерации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), что и составляет предмет рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

2. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, а также на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации). Данный принцип федеративного устройства, в свою очередь, обуславливает конституционное закрепление предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации соответственно).

Согласно статье 71 (пункты "б", "ж", "н", "т") Конституции Российской Федерации территория Российской Федерации, определение статуса и защита государственной границы, таможенные отношения, а также федеральная государственная служба находятся в ведении Российской

Федерации и, следовательно, в силу статьи 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации регулируются федеральными конституционными законами и федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Правила перемещения и пропуска через Государственную границу грузов, товаров и животных являются составляющей режима Государственной границы, который устанавливается, как указывается в статье 7 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", данным Законом, другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. При этом пропуск через Государственную границу, согласно статье 11 того же Закона, - это осуществление не только собственно пограничного контроля, но и санитарно-карантинного, фитосанитарного и других видов контроля, содержание, средства и методы которого устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, включающим в том числе Федеральный закон "О карантине растений". Единый государственный фитосанитарный надзор и контроль предполагает формирование единой федеральной политики, единой нормативной базы и централизованной системы действующих на всей территории Российской Федерации органов, обеспечивающих карантин растений. Однако это не означает отсутствие у субъектов Российской Федерации возможности участвовать в реализации Федерального закона "О карантине растений" и тем более - в обеспечении защиты закрепленных статьями 41 и 42 Конституции Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Такая возможность вытекает из Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов (статья 67, часть 1), и закрепляющей разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72 и 73), а также единство системы исполнительной власти в Российской Федерации (статья 77, часть 2).

Федеральный закон "О карантине растений", согласно его преамбуле, определяет основы правового регулирования в области обеспечения карантина растений на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными нормами международного права, которые в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации и подлежат исполнению наряду с федеральными законами.

В системе действующего международно-правового регулирования обязанности Российской Федерации в области карантина растений реализуются в соответствии с Соглашением о сотрудничестве в области карантина и защиты растений от вредителей и болезней и Международной конвенцией о согласовании условий проведения контроля грузов на границах, согласно которой под фитосанитарным контролем подразумевается "контроль, направленный на предупреждение распространения и перевозки через государственные границы вредителей растений и продуктов растительного происхождения", а под службой контроля - "любая служба или любые другие виды проведения контроля грузов на границах" (пункты "е", "h" статьи 1).

Следовательно, в области указанных международно-правовых обязательств Российская Федерация также действует в рамках предметов ведения, установленных статьей 71 (пункты "б", "ж", "н", "т") Конституции Российской Федерации. Что касается субъектов Российской Федерации, то согласно Конституции Российской Федерации (статья 72, пункт "о" части 1) не исключается их участие в соответствии с федеральным законом в выполнении соответствующих международных договоров Российской Федерации.

3. Оспариваемые положения статьи 4 Федерального закона "О карантине растений" относят к полномочиям Российской Федерации разработку и утверждение правил и норм обеспечения карантина растений, перечня карантинных объектов, разработку и установление порядка ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации подкарантинной

продукции. Иными словами, эти положения закрепляют конкретные полномочия Российской Федерации на обеспечение карантина растений.

Право федерального законодателя устанавливать такие полномочия федеральным законом как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов непосредственно вытекает из статьи 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Вместе с тем статьей 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации уполномочены на принятие в соответствии с федеральными законами собственных законов и иных нормативных правовых актов. Данное конституционное предписание нашло отражение и в Федеральном законе "О карантине растений", статья 3 которого относит к законодательству Российской Федерации в области обеспечения карантина растений наряду с актами федерального уровня законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемые положения статьи 4 Федерального закона "О карантине растений", регулирующие полномочия Российской Федерации на обеспечение карантина растений, не ущемляют конституционные права субъектов Российской Федерации и не противоречат требованиям статей 72 и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

4. Частью второй статьи 9 Федерального закона "О карантине растений" запрещается ввоз на территорию Российской Федерации подкарантинной продукции, зараженной карантинными объектами (за исключением случаев, предусмотренных правилами и нормами обеспечения карантина растений). Как полагает заявитель, такая формулировка допускает возможность введения подзаконным актом исключений из общего запрета, установленного законом.

Между тем положение "за исключением случаев, предусмотренных правилами и нормами обеспечения карантина растений" - прямая норма федерального закона, которая предполагает, что соответствующие правила и нормы должны быть закреплены федеральным законом. Отсутствие в ведомственном акте, на который ссылается заявитель в обоснование своей позиции, а именно в Правилах обеспечения карантина растений при ввозе, хранении, перевозке, переработке и использовании зерна и продуктов его переработки, ввозимых на территорию Российской Федерации в продовольственных, кормовых и технических целях, прямого запрета на ввоз на территорию Российской Федерации зараженной карантинной продукции не означает, что тем самым допускается беспрепятственный ввоз соответствующей продукции на территорию Российской Федерации, - общий запрет уже введен Федеральным законом "О карантине растений". Кроме того, установление такого запрета - поскольку им могут затрагиваться конституционные права граждан - именно федеральным законом отвечает требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, часть вторая статьи 9 Федерального закона "О карантине растений" не противоречит статьям 41 и 42 Конституции Российской Федерации и не ущемляет закрепленные ими права граждан на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения статьи 4 Федерального закона "О карантине растений", относящие к полномочиям Российской Федерации разработку и утверждение правил и норм обеспечения карантина растений, перечня карантинных объектов, а также разработку и установление порядка ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза).

2. Признать не противоречащей Конституции Российской Федерации часть вторую статьи 9 Федерального закона "О карантине растений", предусматривающую возможность установления исключений из запрета ввоза на территорию Российской Федерации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), зараженной карантинными объектами.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Краснодарского края. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 2-П