



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Аятское» на нарушение конституционных прав и свобод частями 1 и 2 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

3 февраля 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы ЗАО «Аятское»,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ЗАО «Аятское» оспаривает конституционность частей 1 и 2 статьи 4 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», согласно которым договоры аренды участков лесного фонда и договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда должны быть приведены в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации до 1 января 2009

года; для приведения договора аренды участка лесного фонда и договора безвозмездного пользования участком лесного фонда в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации осуществляется подача заявлений о переоформлении таких договоров на договор аренды лесного участка или договор безвозмездного срочного пользования лесным участком.

Как следует из представленных материалов, решением Арбитражного суда Свердловской области от 30 января 2009 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций (постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 марта 2009 года, постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 14 мая 2009 года, определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 сентября 2009 года), было отказано в удовлетворении требований ЗАО «Аятское» о признании незаконным отказа Министерства природных ресурсов Свердловской области переоформить договор безвозмездного пользования участками лесного фонда (заключен 22 июня 2002 года на срок 49 лет) в соответствии с новым Лесным кодексом Российской Федерации и о возложении на Министерство обязанности в месячный срок со дня вступления в силу решения арбитражного суда произвести соответствующее переоформление. Арбитражные суды исходили, в частности, из того, что в условиях действующего правового регулирования лесных отношений (статьи 25, 29–47 Лесного кодекса Российской Федерации) лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не могут быть предоставлены юридическим лицам, осуществляющим заготовку древесины, к числу которых относится заявитель, в безвозмездное срочное пользование; в соответствии с принципом платности использования лесов в Российской Федерации лесные участки для указанных целей предоставляются не иначе как на основании договора аренды.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения по смыслу, придаваемому им сложившейся практикой арбитражных судов, исключают для сельскохозяйственных организаций, заключивших по правилам прежнего лесного законодательства договоры безвозмездного пользования участками

лесного фонда в целях обеспечения их потребностей в древесине и других лесных ресурсах, возможность продления действия и условий этих договоров при проведении их переоформления в соответствии с новым Лесным кодексом Российской Федерации и фактически обязывают заключить новые договоры использования соответствующих лесных участков уже на возмездной основе, т.е. договоры аренды. Тем самым, как полагает заявитель, они допускают односторонний отказ государства от ранее принятых на себя гражданско-правовых обязательств и чрезмерное и необоснованное ограничение конституционной свободы договора, что противоречит статьям 34 (часть 1), 35 (части 2 и 3) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации и приводит к нарушению экономических прав граждан и их объединений.

2. Вопрос о возложении на правообладателя обязанности переоформить правовой титул ранее переданного ему и находящегося в его распоряжении имущества в связи с введением в действие нового правового регулирования соответствующих общественных отношений ранее уже рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации, в частности применительно к переоформлению прав на земельные участки.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, устанавливая для юридических лиц предельный срок, в течение которого они обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков либо приобрести земельные участки в собственность, законодатель был вправе определить сферу действия новой нормы во времени и по кругу лиц, что в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 2 октября 2003 года № 346-О, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан; возможность изменения титулов на землю в данном случае не сопряжена с изъятием соответствующих земельных участков, а потому она не может рассматриваться как допускающая внесудебный порядок лишения имущества. Приведенная правовая позиция сохраняет свою силу и имеет

значение в том числе для оценки требования о переоформлении прав на участки лесного фонда в связи с введением в действие с 1 января 2007 года Лесного кодекса Российской Федерации (определения от 25 декабря 2003 года № 512-О и № 513-О).

Как следует из буквального смысла оспариваемых заявителем законоположений, они предусматривают обязанность приведения договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с требованиями Лесного кодекса Российской Федерации в установленный в нем срок, а также заявительный порядок реализации данной обязанности. Само по себе такое правовое регулирование, основанное на положениях статей 4 (часть 2), 15 (часть 2) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, которыми определяется верховенство закона над иными, в том числе договорными, формами правового регулирования, а также обязанность граждан и их объединений соблюдать закон, и направленное на обеспечение возможности для правообладателей, вступивших в отношения лесопользования по правилам прежнего лесного законодательства, продолжить использование участков лесного фонда в соответствии с новым Лесным кодексом Российской Федерации, не может рассматриваться как выходящее за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя и нарушающее конституционные права граждан и их объединений в экономической сфере.

3. Вместе с тем, как это вытекает из жалобы, неконституционность оспариваемых законоположений заявитель фактически усматривает в том, что они – в системе нового правового регулирования лесных отношений – приводят к ухудшению правового положения сельскохозяйственных организаций, обязывая их ранее срока, на который с ними на основании прежнего Лесного кодекса Российской Федерации были заключены договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда, перейти на платный принцип лесопользования, заключив соответствующие договоры аренды.

3.1. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как

основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1); 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 (статья 36, часть 3); лесное законодательство относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «к» части 1; статья 76, часть 2).

Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения международных обязательств, а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим (постановления от 9 января 1998 года № 1-П и от 7 июня 2000 года № 10-П, Определение от 27 июня 2000 года № 92-О).

По смыслу приведенных конституционных положений и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, рассматриваемых во взаимосвязи с провозглашенной в преамбуле Конституции Российской Федерации целью обеспечения благополучия и процветания России, исходя из ответственности перед нынешним и будущим поколениями и во исполнение конституционной обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58 Конституции Российской Федерации), правовое регулирование отношений,

связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство, ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством правопорядка и их публичные обязательства по восполнению части лесного фонда, утраченной в результате хозяйственной деятельности.

Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, в условиях рыночной экономики общественные (публичные) издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую природную среду (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П).

Соответственно, в качестве одного из основных принципов лесного законодательства закреплён принцип платности использования лесов как основное и универсальное требование, обращенное ко всем субъектам лесопользования – гражданам и юридическим лицам, а основания (критерии) исключений из этого принципа могут быть предусмотрены федеральным законодателем не иначе как при соблюдении требований правовой определенности, экономической обоснованности, соблюдения баланса частных и публичных интересов и во всяком случае не должны вызывать сомнения с точки зрения справедливости и соразмерности соответствующих льготных условий природопользования.

При этом, поскольку в силу статьи 71 (пункт «е») Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесено установление основ федеральной политики в области экономического, экологического и социального развития Российской Федерации, для федерального законодателя не исключается возможность при осуществлении

правового регулирования лесных отношений с учетом целей государственной социально-экономической политики на том или ином этапе исторического развития вводить льготный порядок пользования лесными ресурсами для поддержки тех или иных категорий граждан или отраслей национальной экономики, если такие меры необходимы и пропорциональны значимости тех интересов, для обеспечения которых они вводятся. Это, однако, не снимает с государства его конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды и не освобождает от обязанностей осуществлять эффективный контроль в данной сфере общественных отношений, препятствовать причинению избыточного вреда окружающей среде в результате лесопользования и минимизировать экологические риски.

3.2. Согласно Лесному кодексу Российской Федерации от 1997 года лесной фонд признавался федеральной собственностью (статья 19) и подлежал использованию с соблюдением, в частности, такого основного требования, как платность лесопользования (статья 79). При этом в качестве изъятия из основного требования платности лесопользования предусматривалась возможность предоставления участков лесного фонда гражданам и юридическим лицам в пользование как на условиях аренды, концессии и краткосрочного пользования, так и на условиях безвозмездного пользования – на срок до сорока девяти лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования; порядок предоставления участков лесного фонда в безвозмездное пользование определялся данным Кодексом, гражданским законодательством и положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации (статьи 22 и 36).

В соответствии с этим была закреплена возможность предоставления сельскохозяйственным организациям участков лесного фонда, ранее находившихся в их владении, в безвозмездное пользование для целей обеспечения их потребностей в древесине и других лесных ресурсах (статья 130 Лесного кодекса Российской Федерации). Тем самым для сельскохозяйственных организаций в целях поддержания стабильности отношений лесопользования и в качестве дополнительной меры

государственного стимулирования развития сельского хозяйства как одного из важнейших компонентов национальной экономики, обеспечивающего продовольственную безопасность государства, были введены льготные условия лесопользования.

В дальнейшем эти условия были подтверждены федеральным законодателем при принятии Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований», которым статья 130 Лесного кодекса Российской Федерации хотя и была изложена в новой редакции, однако также предполагала возможность предоставления участков лесного фонда, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, данным организациям в безвозмездное пользование в целях обеспечения собственных потребностей в древесине и других лесных ресурсах в соответствии со статьей 36 данного Кодекса.

В новом Лесном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 января 2007 года, подход федерального законодателя к установлению условий лесопользования организациями, занятыми ведением сельского хозяйства, изменился. Предусмотрев определенные особенности использования лесов для ведения сельского хозяйства (статья 38), законодатель в то же время отказался от особого порядка предоставления лесных участков сельскохозяйственным организациям и указал, что граждане и юридические лица осуществляют использование лесов для ведения сельского хозяйства на основании договоров аренды лесных участков (часть 3 статьи 38 в редакции Федерального закона от 14 марта 2009 года № 32-ФЗ). Кроме того, в качестве общего правила установлено, что граждане и юридические лица используют леса в целях заготовки древесины на основании договоров аренды лесных участков (часть 8 статьи 29 Лесного

кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 14 марта 2009 года № 32-ФЗ), а возможность предоставления лесных участков, находящихся в государственной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование предусмотрена только для федеральных государственных учреждений в случаях, когда федеральными законами допускается осуществление ими заготовки древесины.

Таким образом, новый Лесной кодекс Российской Федерации предусмотрел и новое правовое регулирование лесных отношений, направленное в том числе на универсализацию принципа платности лесопользования. Тем самым в сфере использования участков лесного фонда были закреплены иные по сравнению с ранее действовавшими обязательные правила, которые предусматривают сокращение круга субъектов, использующих лесные участки на безвозмездной основе, и которые, в частности, предполагают переход сельскохозяйственных организаций на платные условия лесопользования. Иными словами, федеральный законодатель отказался от применения льготных условия лесопользования как одной из форм поддержки сельскохозяйственных организаций.

3.3. Как вытекает из ранее принятых решений Конституционного Суда Российской Федерации, установление льгот как правомерных исключений из конституционного принципа равенства относится к исключительной прерогативе законодателя, который вправе определять (сужать или расширять) круг лиц, на которых распространяются льготы, а также порядок реализации льгот во времени и пространстве, т.е. решать вопросы о целесообразности и времени введения соответствующего льготного механизма; отмена льгот не означает ограничение или умаление конституционных прав, поскольку ранее существовавший порядок регулирования обеспечивал лишь льготные условия реализации соответствующих конкретных прав (постановления от 21 марта 1997 года № 5-П; определения от 5 июня 2003 года № 275-О, от 21 декабря 2006 года № 633-О, от 17 июля 2007 года № 500-О-О).

Вместе с тем согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 мая 2001 года № 8-П и подтвержденной им в ряде других решений, изменение законодателем ранее установленных правил, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

Как следует из оспариваемых заявителем законоположений, для приведения договоров аренды участков лесного фонда и договоров безвозмездного пользования участками лесного фонда в соответствие с правилами нового Лесного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 2007 года, федеральный законодатель предусмотрел срок до 1 января 2009 года, т.е. переходный период для адаптации к новым условиям правового регулирования. При этом, отказавшись от применения льготного порядка лесопользования в отношении сельскохозяйственных организаций, законодатель установил для них иные механизмы государственной поддержки в рамках общей государственной политики, направленной на развитие сельского хозяйства (Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»).

4. Таким образом, положения частей 1 и 2 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя, а потому данная жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая требованиям допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации.

Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Аятское», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 238-О-О