

По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации

Постановление · № 1-П · от 09.01.1998 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о проверке конституционности Лесного кодекса

Российской Федерации

город Москва 9 января 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.О.Лучина, судей Э.М.Аметистова, М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, В.И.Олейника, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием представителей Правительства Республики Карелия - Председателя Правительства Республики Карелия В.Н.Степанова и кандидата юридических наук Е.П.Пашкова, представителя Администрации Хабаровского края - кандидата юридических наук А.Г.Певзнера, представителей Государственной Думы - докторов юридических наук Г.Е.Быстрова, О.С.Колбасова и В.А.Савельева, представителей Совета Федерации - кандидатов юридических наук Н.М.Лавровой и Л.А.Морозовой, а также полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации С.М.Шахрая, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой 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 Лесного кодекса Российской Федерации (принят Государственной Думой 22 января 1997 года и подписан Президентом Российской Федерации 29 января 1997 года).

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Администрации Хабаровского края о проверке конституционности отдельных положений о лесном фонде, закрепленных в статьях 19, 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации, по содержанию норм и с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; запрос Правительства Республики Карелия о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации в целом - по порядку принятия, а его статей 1, 18, 19, 22, 23, 25, 27, 31, 34-38, 41, 42, 44, 46-48, 51, 53, 60, 62-66, 71, 80, 84-91, 93, 94, 97, 98, 103-107, 131, 134-136 - с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации указанные положения Лесного кодекса Российской Федерации.

Поскольку запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д.Зорькина, объяснения представителей сторон, показания свидетеля В.Б.Подмаско, выступление приглашенного в заседание заместителя руководителя Федеральной службы лесного хозяйства России М.Г.Гиряева, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно статье 19 Лесного кодекса Российской Федерации лесной фонд находится в федеральной собственности (часть первая); в соответствии с федеральным законом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации (часть вторая). К полномочиям Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов относятся владение, пользование и распоряжение лесным фондом (абзац четвертый статьи 46 Лесного кодекса Российской Федерации). К полномочиям субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов относится участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации (абзац четвертый статьи 47 Лесного кодекса Российской Федерации).

По мнению Администрации Хабаровского края, из статей 72 (пункты "в" и "г" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что федеральные законы, принимаемые по таким предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также разграничение государственной собственности, должны предусматривать достаточные и равные возможности для Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению этих полномочий. Между тем статьей 19 Лесного кодекса Российской Федерации не произведено разграничение государственной собственности (а именно лесного фонда) на федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации, а признано право собственности на лесной фонд за Российской Федерацией в целом. Статьями 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации Российская Федерация наделена правом владения, пользования и распоряжения лесным фондом, в то время как полномочия субъектов Российской Федерации сведены лишь к участию в осуществлении (не принадлежащих им) прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом. Таким образом, как утверждает заявитель, названные положения статей 19, 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации не только ограничивают, но и фактически лишают Хабаровский край конституционного права совместного с Российской Федерацией владения, пользования и распоряжения лесным фондом, находящимся на его территории.

Правительство Республики Карелия считает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации может осуществляться Конституцией Российской Федерации либо Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, но не федеральным законом. Конституция Российской Федерации, по мнению заявителя, не определяет порядок (процедуру) разграничения государственной собственности (в данном случае на лесные природные ресурсы) и не разграничивает полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. В таком случае необходимо руководствоваться пунктом 3 статьи III Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 года, а также Соглашением о разграничении государственной собственности между Российской Федерацией и Республикой Карелия от 26 мая 1993 года, заключенным Советом Министров - Правительством Российской Федерации и Советом Министров Республики Карелия. Поэтому федеральный законодатель не имеет полномочий отнести лесной фонд к федеральной собственности и не может разграничивать компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Следовательно, по мнению заявителя, указанные положения статей 19, 46 и 47 Лесного кодекса

Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 11 (часть 3) и 72 (пункт "г" части 1).

2. Для понимания и оценки смысла оспариваемых положений Лесного кодекса Российской Федерации необходимо учитывать их взаимосвязь с другими его положениями, в которых проявляются существенные черты и особенности права собственности на лесной фонд, прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом и участками лесного фонда.

Из оспариваемых положений статьи 19, а также положений преамбулы и статей 2, 5, 7, 10-12, 18, 22, 46, 47, 50 и 54 Лесного кодекса Российской Федерации следует, что лесной фонд - ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих 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. Так, купля-продажа, залог и совершение других сделок, которые влекут или могут повлечь за собой отчуждение участков лесного фонда, не допускаются (статья 12). Собственник несет бремя затрат на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений; владение, пользование и распоряжение лесным фондом осуществляются с учетом глобального экологического значения лесов, их воспроизводства, длительности выращивания и иных природных свойств леса (часть вторая и третья статьи 18). Ведение лесного хозяйства и пользование лесным фондом должны осуществляться методами, не наносящими вреда окружающей природной среде, природным ресурсам и здоровью человека (статья 54). Участки лесного фонда предоставляются гражданам и юридическим лицам в пользование на условиях аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования; права пользования участками лесного фонда осуществляются на основе признания многофункционального значения лесов, т. е. одновременного использования разными лицами в разных целях (статья 22). Государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов основывается на принципе несовместимости реализации функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки полученной при этом древесины (статья 50).

Часть вторая статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации, устанавливающая, что в соответствии с федеральным законом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации, создает правовую основу и возможность для последующего разграничения собственности на лесной фонд.

Необходимо также учесть, что согласно статьям 10 и 11 Лесного кодекса Российской Федерации лесной фонд составляет только часть лесных природных ресурсов. В него не входят леса, расположенные на землях обороны, на землях городских поселений - городские леса, а также древесно-кустарниковая растительность, расположенная на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе землях, предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства, землях транспорта, землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства, землях водного фонда, землях иных категорий. При этом оспариваемые положения статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с его статьями 7, 10, 11, 19 (часть третья), 20 и 63 не препятствуют тому, чтобы земля, на которой имеются лесные природные ресурсы, не входящие в лесной фонд, а также земля, изымаемая из лесного фонда, могла находиться в различных формах собственности - частной (граждан и юридических лиц), государственной, муниципальной и иных.

3. Из оспариваемых положений статей 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с положениями его статей 34-36, 43, 44, 46, 47, 59, 60, 62-65 следует, что полномочия Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов распределены на основе совместного ведения.

Решения по вопросам, предусмотренным указанными статьями, принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации или, по крайней мере, невозможны без согласования с ними. Это предоставление участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование (и тем самым фактически определение объемов лесопользования, прежде всего основного лесопользования - заготовки древесины и т. д.); установление ставок лесных податей и ставок арендной платы (за исключением минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню), а также платы за перевод лесных земель в нелесные земли; осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов; приостановление, ограничение и прекращение работ, представляющих опасность для состояния и воспроизводства лесов; перевод лесных земель в нелесные, изъятие земель лесного фонда в лесах второй и третьей групп; утверждение параметров особо защищенных участков лесов, имеющих важное значение для охраны окружающей природной среды; установление границ участков лесного фонда с особым режимом ведения лесного хозяйства и лесопользования на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей; утверждение расчетной лесосеки (нормы лесопользования); согласование мест строительства объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов.

Согласно статье 106 Лесного кодекса Российской Федерации часть лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступает в федеральный бюджет (сорок процентов) и в бюджеты субъектов Российской Федерации (шестьдесят процентов). Остальные платежи поступают лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством, приравниваются к бюджетным средствам и используются для нужд лесного хозяйства. При этом объем, пределы и особенности полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения лесным фондом обусловлены спецификой права собственности на эту особую часть лесных природных ресурсов, установленными Лесным кодексом Российской Федерации (см. выше пункт 2). Непосредственными пользователями лесного фонда при осуществлении как основного (заготовка древесины и др.), так и побочного лесопользования являются граждане и юридические лица. На органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагается определение порядка лесопользования и организация государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, одним из основных принципов которого является несовместимость реализации функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки полученной при этом древесины.

Как следует из статьи 47 Лесного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с его статьями 1 и 46, субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, в том числе по вопросам прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом, принимают собственные законы и иные нормативные правовые акты, т. е. указанными статьями законодательство о лесном фонде также отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, в соответствии со статьями 46-53 Лесного кодекса Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится и государственное управление лесным фондом. Таким образом, закрепленные статьями 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации и

конкретизированные в других его статьях полномочия Российской Федерации и ее субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов распределены и осуществляются как находящиеся в совместном ведении, с тем чтобы при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов.

4. В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2). Согласно статье 36 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю (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 (часть 2); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3).

Допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция Российской Федерации вместе с тем не обязывает к тому, чтобы лесной фонд как особая часть лесных природных ресурсов находился в этих различных формах собственности. Из приведенных конституционных положений, в том числе статьи 9 (часть 1), также не следует, что право собственности на лесной фонд принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет и обязательной передачи лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Конституция Российской Федерации осуществляет такое разграничение, определяя предметы ведения Российской Федерации (статья 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72), а также полноту государственной власти (т. е. полномочия) субъектов Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (статья 73). Статья 72 (часть 1) Конституции Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт "в"), разграничение государственной собственности (пункт "г"), природопользование (пункт "д"), лесное законодательство (пункт "к") к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5). Следовательно, Конституция Российской Федерации осуществляет разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Причем, по смыслу статей 72 и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Российской Федерации вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. Но после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом.

Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Из статей 11 (часть 3), 72 (пункты "в", "г", "д" и "к" части 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом, однако, должны быть также соблюдены требования Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 9 и 36, относящиеся к праву собственности на природные ресурсы и к их использованию.

Таким образом, федеральный законодатель, определив в оспариваемых положениях статей 19, 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации особый правовой режим собственности на лесной фонд и связанные с этим принципиальные особенности регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения лесным фондом, а также разграничения такой собственности, не нарушил Конституцию Российской Федерации.

5. Пунктом 3 статьи III Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 года предусмотрено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик, и что по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации определяется статус федеральных природных ресурсов. Правительство Республики Карелия считает, что в силу этих положений Федеративного договора и основанного на них Соглашения о разграничении государственной собственности между Российской Федерацией и Республикой Карелия от 26 мая 1993 года, заключенного Советом Министров - Правительством Российской Федерации и Советом Министров Республики Карелия, лесной фонд, расположенный на территории Республики Карелия, находится в ее собственности, и потому она вправе самостоятельно производить разграничение государственной собственности на лесной фонд, т. е. решать, какие объекты передавать в собственность Российской Федерации, а какие относить исключительно к собственности Республики Карелия.

Между тем с принятием Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 года) указанные положения пункта 3 статьи III Федеративного договора и основанное на них межправительственное Соглашение могут применяться лишь с учетом требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 15 (часть 1) и 4 (часть 2), а также абзаца четвертого пункта 1 Заключительных и переходных положений. Конституция Российской Федерации, согласно ее статье 15 (часть 1), имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации; Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (статья 4, часть 2). Это означает, что и отдельные положения Конституции Российской Федерации, в том числе положения статей 9, 11 (часть 3), 36, 72 (пункты "в", "г", "д" и "к" части 1) и 76 (части 2 и 5), также имеют верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации. В таком случае право собственности на лесной фонд и ее разграничение должны устанавливаться в соответствии именно с указанными конституционными положениями, а не в соответствии с положениями пункта 3 статьи III Федеративного договора и межправительственным Соглашением, которые решают данный вопрос по-иному.

6. По мнению Правительства Республики Карелия, из статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, следует, что по предметам совместного ведения не могут издаваться никакие иные федеральные нормативные правовые акты, кроме законов, поэтому статьи 1, 18, 22, 23, 25, 27, 31, 34-38, 41, 42, 44, 46, 48, 51, 60, 62-65, 71, 80, 84-91, 93, 94, 97, 98, 103-107 Лесного кодекса Российской Федерации, прямо предусматривающие либо предполагающие издание именно иных федеративных нормативных правовых актов, не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Кроме того, как считает заявитель, в соответствии с пунктом 3 статьи III Федеративного договора собственность на лесной фонд на территории Республики Карелия принадлежит Республике Карелия и потому находится в ее ведении, а значит, должна регулироваться нормативными правовыми актами Республики Карелия или договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Карелия. В таком же порядке должны устанавливаться полномочия и компетенция органов государственной власти по вопросам регулирования различного рода отношений, объектом которых является лесной фонд, участки лесного фонда, права пользования ими. Федеральный законодатель делать этого не вправе, а следовательно, по мнению заявителя, перечисленные выше статьи, а также статьи 47, 53, 66, 131, 134-136 Лесного кодекса Российской Федерации противоречат статье 73 Конституции Российской Федерации.

Устанавливая в статьях 19, 46 и 47 Лесного кодекса Российской Федерации полномочия и компетенцию органов государственной власти в сфере правоотношений, объектом которых является лесной фонд, участки лесного фонда, права пользования ими, федеральный законодатель исходил из того, что лесной фонд находится в федеральной собственности и что полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по владению, пользованию и распоряжению лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов определяются и разграничиваются на основе положений статей 72 (пункты "в", "г", "д" и "к" части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации. При этом федеральный законодатель не нарушил предписаний Конституции Российской Федерации (см. выше пункты 2-5).

Следовательно, и оспариваемые в запросе Правительства Республики Карелия статьи Лесного кодекса Российской Федерации не могут быть признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, поскольку закрепленные ими полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации определены на основе положений статей 72 (пункты "в", "г", "д" и "к" части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, установленного ими разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Что касается подзаконных нормативных актов, то о них ничего не сказано не только в части 2, но и в части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Следуя аргументации заявителя, надо было бы предположить, что и по этим вопросам (которые согласно статье 71 Конституции Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации) не предусмотрено издание никаких других нормативных правовых актов, кроме законов, а значит, вообще не может быть федеральных нормативных правовых актов подзаконного характера. Более того, надо было бы признать, что по предметам совместного ведения не может быть и индивидуальных правоприменительных актов, притом не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов

Российской Федерации, поскольку издание таких актов, в том числе по предметам совместного ведения, в статье 76 Конституции Российской Федерации не предусмотрено.

Между тем, как следует из статей 90, 115, 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, действительный смысл положения части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации не может быть понят в отрыве от других конституционных положений. Данная статья регулирует не вопрос о том, вправе ли федеральные органы государственной власти издавать нормативные акты подзаконного характера, а вопрос о том, как действует федеральный закон и как он соотносится с актами, принимаемыми субъектами Российской Федерации: в каких случаях приоритет имеют федеральные законы (части 1, 2 и 5), а в каких - напротив, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (части 4 и 6). Поэтому предусмотренная оспариваемыми статьями Лесного кодекса Российской Федерации возможность издания не только законов, но и иных федеральных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводства лесов, сама по себе не является нарушением статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Как видно из содержания обращения, заявитель фактически ставит вопрос не столько о проверке конституционности указанных статей Лесного кодекса Российской Федерации, сколько о самой возможности издания федеральных нормативных актов подзаконного характера по предметам совместного ведения, а также правомерность регулирования вопросов собственности на лесной фонд в ином, нежели предусмотренный пунктом 3 статьи III Федеративного договора и статьей 73 Конституции Российской Федерации, порядке и лишь в этой связи перечисляет конкретные статьи Лесного кодекса Российской Федерации. С учетом этого такая проверка в настоящем деле явилась бы выходом за рамки предмета запроса, что недопустимо.

7. Правительство Республики Карелия считает, что Лесной кодекс Российской Федерации, являясь федеральным законом, изданным по предметам совместного ведения, должен приниматься в порядке (процедуре), определенном пунктом 3 статьи II Федеративного договора. Последний предусматривает, что законопроекты по предметам совместного ведения "направляются республикам в составе Российской Федерации, соответствующие предложения которых рассматриваются в Верховном Совете Российской Федерации". Поскольку этот порядок, по мнению заявителя, не был соблюден, Лесной кодекс Российской Федерации по порядку принятия не соответствует статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Как следует из статьи 71 (пункт "а") Конституции Российской Федерации, принятие и изменение всех федеральных законов находится в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Закрепленный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов (статьи 104-108) не предусматривает обязательного направления законопроекта по предметам совместного ведения республикам в составе Российской Федерации и специального рассмотрения их предложений в федеральном парламенте. Вместе с тем, поскольку, согласно Конституции Российской Федерации, законопроекты вносятся именно в Государственную Думу (статья 104, часть 2) и федеральные законы сначала принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1), то сама Государственная Дума была вправе, конкретизируя данные конституционные нормы, предусмотреть в своем Регламенте положение, согласно которому законопроекты по предметам совместного ведения направляются субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний (статья 102 Регламента Государственной Думы).

Материалами дела подтверждается, что проект Лесного кодекса Российской Федерации направлялся субъектам Российской Федерации, в том числе Республике Карелии. Их предложения и замечания, в частности по статьям 19, 46 и 47 о праве собственности на лесной фонд, ее разграничении и

использовании, были рассмотрены в Государственной Думе.

Таким образом, при принятии Лесного кодекса Российской Федерации предусмотренный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов нарушен не был. Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 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 Лесной кодекс Российской Федерации соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия.
2. Признать положения о лесном фонде, содержащиеся в частях первой и второй статьи 19, абзаце четвертом статьи 46 и абзаце четвертом статьи 47 Лесного кодекса Российской Федерации, соответствующими Конституции Российской Федерации.
3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.
4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Республики Карелия и Хабаровского края. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 1-П