

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 н

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