



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации

город Санкт-Петербург

25 июня 2015 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Верховного Суда Российской Федерации – судьи Верховного Суда Российской Федерации С.В.Самойлова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3¹ части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Верховного Суда Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – С.В.Иванова, от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей – И.А.Неверова, от Общероссийской ассоциации общественных объединений охотников и рыболовов «Ассоциация Росохотрыболовсоюз» – Т.С.Арамилевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 3 статьи 71 «Заключительные положения» 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» юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных

лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу данного Федерального закона, вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений.

1.1. Управлением по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и водных биологических ресурсов Республики Хакасия обществу с ограниченной ответственностью «Фарт» была выдана долгосрочная лицензия на пользование объектами животного мира, предусматривавшаяся Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», на основании которой был заключен договор о предоставлении обществу территории для пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, площадью 220 568 гектаров сроком действия с 19 сентября 2008 года до 19 сентября 2018 года. В соответствии с договором аренды лесного участка от 15 мая 2009 года, который был заключен ООО «Фарт» с Государственным комитетом по лесу Республики Хакасия, действовавшим на основании протокола аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка от 30 апреля 2009 года, общество получило во временное пользование находящийся в государственной собственности лесной участок площадью 215 856 гектаров, расположенный на землях лесного фонда.

В связи с принятием Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ООО «Фарт» обратилось в Государственный комитет по охране объектов животного мира и окружающей среды Республики Хакасия с заявлением о переоформлении ранее выданной ему долгосрочной лицензии на пользование животным миром, по результатам рассмотрения которого 5 декабря 2011 года между

ними было заключено охотхозяйственное соглашение сроком на 33 года, предусматривающее предоставление обществу в аренду земельных и лесных участков площадью 215 856 гектаров и наделяющее его правом на добычу охотничьих ресурсов в границах соответствующих охотничьих угодий. Прокурор Республики Хакасия, полагая, что данное охотхозяйственное соглашение позволяет ООО «Фарт» пользоваться земельными и лесными участками и правом на добычу охотничьих ресурсов в преимущественном по сравнению с другими хозяйствующими субъектами порядке, а следовательно, в части срока его действия противоречит принципам правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, включая запрет недобросовестной конкуренции, обратился в Арбитражный суд Республики Хакасия с иском к Государственному комитету по охране объектов животного мира и окружающей среды Республики Хакасия и ООО «Фарт» о признании этого соглашения недействительным.

Решением Арбитражного суда Республики Хакасия от 21 октября 2013 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций (постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 31 января 2014 года, постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28 мая 2014 года), иск прокурора Республики Хакасия был удовлетворен и охотхозяйственное соглашение признано недействительным. В обоснование принятых решений арбитражные суды указали, что срок действия охотхозяйственного соглашения, заключаемого без проведения аукциона, – по смыслу статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», содержащей переходные положения, обусловленные изменением законодательства об охоте, – не должен выходить за пределы срока действия долгосрочной лицензии на пользование животным миром; иначе обладателям таких лицензий были бы предоставлены более выгодные условия заключения

охотхозяйственных соглашений по сравнению с другими лицами, претендующими на занятие охотничьим хозяйством.

При рассмотрении кассационной жалобы Государственного комитета по охране объектов животного мира и окружающей среды Республики Хакасия на состоявшиеся судебные акты Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии неопределенности в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и, приостановив производство по делу, направила в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке ее конституционности (определение от 23 января 2015 года).

1.2. Как следует из статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность оспариваемых нормативных положений в порядке конкретного нормоконтроля в той части, в какой они подлежат применению в находящемся в производстве суда деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в запросе, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в запросе.

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, оспариваемое законоположение, допуская возможность заключения охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на срок, превышающий срок действия долгосрочных лицензий на пользование животным миром, вопреки конституционным гарантиям, направленным на поддержку

конкуренции, ставит юридические лица, не имеющие соответствующих лицензий, в менее выгодное, дискриминационное положение в отношении доступа к предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства по сравнению с владельцами долгосрочных лицензий и тем самым противоречит статьям 8 (часть 1) и 34 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, часть 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на ее основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о сроках охотхозяйственных соглашений в отношении охотничьих угодий, заключаемых без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений лицами, имеющими долгосрочные лицензии на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов.

2. В Российской Федерации 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 одновременно обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 9; статья 36, часть 2; статьи 42 и 58 Конституции Российской Федерации).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации в нормативном единстве с провозглашенными в ее преамбуле целью

обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними выражают, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов (постановления от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П и от 2 июня 2015 года № 12-П).

Вместе с тем, поскольку забота об охране окружающей среды и экологической безопасности не означает полного отказа от использования природных ресурсов при занятии предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, законодатель, определяя порядок и условия ее осуществления в такой сфере, как охотничье хозяйство, призван – исходя из конституционных принципов юридического равенства, запрета злоупотребления правами в ущерб интересам других лиц и недопустимости необоснованных и неэквивалентных ограничений конституционных прав и свобод – устанавливать оптимальный правовой режим охотпользования, учитывающий объективные особенности осуществления различных видов этой деятельности и одновременно исключающий возможность недобросовестной конкуренции, как того требуют статьи 8 (часть 1), 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.

Конвенция ООН о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года), являющаяся согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России, также признает, что ответственность, которую государства несут за сохранение биологического разнообразия, не исключает использования на справедливой и равной основе различных его компонентов для удовлетворения потребностей растущего населения Земли в продовольствии, здравоохранении и иных сферах таким образом и такими

темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологических ресурсов, сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям (преамбула, статьи 1 и 2).

Следовательно, принимая во внимание ценность сбережения природы и окружающей среды, образующую одну из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации и рассматриваемую международным сообществом в качестве общей задачи человечества, правовое регулирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов должно – через реализацию природоохранной функции, имеющей всеобщий характер, – гарантировать 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 Федеральном законе «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 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. К числу этих принципов относятся обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования охотничьих ресурсов, сохранения их биологического разнообразия; установление дифференцированного правового режима охотничьих ресурсов с учетом их биологических особенностей, экономического значения, доступности для использования и других факторов; участие граждан и общественных

объединений в подготовке решений, касающихся охотничьих ресурсов и среды их обитания; учет интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; использование охотничьих ресурсов с применением орудий и способов охоты, соответствующих требованиям гуманности и предотвращения жестокого обращения с животными; гласность предоставления в пользование охотничьих ресурсов с учетом экологических, социальных и экономических факторов; платность пользования охотничьими ресурсами (статья 2).

С учетом указанных принципов названный Федеральный закон допускает осуществление тех или иных видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (включая собственно охоту, а также создание и содержание охотничьей инфраструктуры, сохранение среды обитания объектов охоты и т.д.) только в границах охотничьих угодий, подразделяемых на закрепленные, т.е. используемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями для занятия охотничьим хозяйством, и общедоступные, т.е. открытые для свободного пребывания физических лиц в целях охоты, которые должны составлять не менее чем двадцать процентов от общей площади охотничьих угодий субъекта Российской Федерации (части 2 и 3 статьи 7).

3.1. Земельные и лесные участки, расположенные в границах охотничьих угодий и находящиеся в государственной собственности, на основании договоров аренды предоставляются юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в целях размещения объектов охотничьей инфраструктуры и (или) в целях, не связанных с их размещением, в соответствии с законодательством об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, земельным законодательством и лесным законодательством по результатам аукционов на право заключения охотхозяйственных соглашений (статья 25 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации», статья 39^б Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 36 и 74 Лесного кодекса Российской Федерации).

Охотхозяйственные соглашения, согласно статье 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», заключаются на срок от двадцати до сорока девяти лет в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство (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) обязуется предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, соответствующие земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий (часть 2).

По общему правилу, как следует из названного Федерального закона, охотхозяйственное соглашение заключается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, принявшим решение о проведении аукциона, с юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем), ставшим победителем аукциона; однако оно может быть заключено и с участником аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене предмета аукциона (цене права на заключение охотхозяйственного соглашения), если победитель аукциона уклоняется от его заключения, а также с единственным участником не состоявшегося аукциона, признанного таковым по причине участия в нем менее двух претендентов на заключение соответствующего соглашения (часть 3 статьи 27, части 27 и 31 статьи 28).

Принимая решение о проведении аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения, орган исполнительной власти субъекта

Российской Федерации определяет начальную цену предмета аукциона (начальную цену права на заключение охотхозяйственного соглашения), а также размер денежных средств, вносимых в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе, и существенные условия охотхозяйственного соглашения, к которым – по смыслу взаимосвязанных положений пункта 1 статьи 432 ГК Российской Федерации и пункта 5 части 4 статьи 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – относится срок его действия.

Проведение аукциона, согласно названному Федеральному закону, возлагается на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо на действующую на основании договора с ним специализированную организацию (часть 2 статьи 28); организатор аукциона устанавливает время, дату, место и порядок его проведения, форму и сроки подачи заявок на участие в аукционе, порядок внесения и возврата денежных средств, вносимых в качестве обеспечения заявок, «шаг аукциона» (величину повышения начальной цены предмета аукциона), а также решает другие организационные вопросы, такие как обязательное заблаговременное официальное доведение информации о его проведении до всех заинтересованных лиц через соответствующие (электронные и печатные) средства массовой информации, а также обеспечение свободного доступа к участию в аукционе всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, изъявивших в установленном порядке желание заключить охотхозяйственное соглашение (части 4, 5, 9–18 статьи 28); при этом организатору аукциона запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), заключать соглашения или предпринимать согласованные действия в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе путем создания более выгодных условий деятельности отдельным лицам, а также

выходить за установленные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти пределы максимальной площади охотничьих угодий, предоставляемых одному лицу, группе лиц по охотхозяйственному соглашению (части 2 и 3 статьи 10).

В соответствии с Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» юридические лица и индивидуальные предприниматели, заключившие охотхозяйственные соглашения, 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 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 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).

3.2. Таким образом, действующее правовое регулирование, опираясь на конституционные принципы приоритета публичных экологических интересов, свободы экономической деятельности и запрета

недобросовестной конкуренции, исходит из того, что юридические лица и индивидуальные предприниматели могут быть допущены к занятию теми или иными видами деятельности в сфере охотничьего хозяйства только на основании охотхозяйственного соглашения, заключенного по результатам аукциона с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и императивно требует от них ответственного отношения к охотничьим ресурсам и сохранению их биологического разнообразия, обеспечению устойчивого существования и рационального использования животного мира, восстановлению и развитию естественной среды его обитания.

4. Рассматриваемое в настоящем деле нормативное положение включено в статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определяющую особенности правового регулирования в сфере охотничьего хозяйства в переходный период, в течение которого, начиная с момента вступления данного Федерального закона в силу, т.е. с 1 апреля 2010 года, должна быть обеспечена разумная преемственность между установленными им предписаниями и правилами занятия охотой и охотхозяйственной деятельностью, содержащимися в Федеральном законе «О животном мире».

4.1. Согласно Федеральному закону «О животном мире» в редакции, действовавшей до 1 апреля 2010 года, юридические лица могли получить право пользования животным миром, включая такой вид пользования, как охота, на основании долгосрочной лицензии – специального разрешения на осуществление хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием и охраной объектов животного мира; срок, на который они получали данное право, определялся соглашением сторон в зависимости от вида пользования в границах предоставляемой территории (акватории) и указывался в лицензии; неотъемлемым элементом выдачи

долгосрочной лицензии являлось заключение договора, которым заинтересованному лицу предоставлялась территория (акватория), необходимая для осуществления пользования животным миром, в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством; приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории или акватории отдавался российским юридическим лицам, ранее осуществлявшим в установленном порядке отдельные виды пользования животным миром на данной территории (акватории), а также собственникам земель и землевладельцам, располагавшим соответствующими средствами и специалистами; при наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию (акваторию) объекты животного мира предоставлялись в пользование на основании конкурса, организуемого и проводимого с соблюдением антимонопольных требований (статьи 1 и 33–39). В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации в редакции, действовавшей до 1 апреля 2010 года, хозяйствующий субъект, получивший лицензию на право пользования животным миром в целях охоты, приобретал возможность осуществлять охотхозяйственную деятельность на основании договора аренды лесного участка, заключаемого по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора (статья 36 и часть 1 статьи 74).

Со вступлением в силу Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», как следует из его статьи 71, юридические лица и индивидуальные предприниматели сохраняют право долгосрочного пользования животным миром в отношении охотничьих ресурсов, которое возникло у них на основании долгосрочных лицензий, полученных до 1 апреля 2010 года, до истечения срока действия соответствующей лицензии, если иное прямо не установлено законом (часть 1); долгосрочные лицензии на пользование животным миром в

отношении охотничьих ресурсов продлению не подлежат (часть 2); такие юридические лица и индивидуальные предприниматели вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений (часть 3); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны заключить охотхозяйственные соглашения с проявившими соответствующую инициативу юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в течение трех месяцев с даты их обращения в эти органы (часть 4).

При этом приобретение владельцами долгосрочных лицензий права пользования охотничьими ресурсами на основании заключенных без проведения аукциона охотхозяйственных соглашений – в силу платности пользования охотничьими ресурсами как одного из основных принципов правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов – не носит безвозмездный характер: частью 5 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для них установлена обязанность единовременного внесения специальной платы за заключение таких соглашений (за исключением случаев, предусмотренных в части 7 данной статьи), размер которой определяется как произведение установленной Правительством Российской Федерации ставки платы за единицу площади охотничьего угодья и площади соответствующего охотничьего угодья (часть 6).

Из системного анализа приведенных положений законодательства об охоте и сохранении охотничьих ресурсов следует, что юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, допущенным к долгосрочному пользованию животным миром в целях охоты на основании Федерального закона «О животном мире», со дня вступления в силу Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» предоставлена возможность по собственному выбору либо продолжить осуществление своего права в соответствии с долгосрочной лицензией, либо в установленном порядке заключить без проведения аукциона охотхозяйственное соглашение с соблюдением предусмотренных законом условий. В последнем случае они приобретают все права охотпользователей, закрепленные Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в том числе не принадлежащие обладателям долгосрочных лицензий. Кроме того, по смыслу части 9 статьи 71 названного Федерального закона, на лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, – в отличие от владельцев долгосрочных лицензий, не воспользовавшихся такой возможностью, – в случае установления максимальной площади охотничьих угодий, в отношении которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения, не распространяется требование о полном прекращении права долгосрочного пользования животным миром в отношении охотничьих ресурсов по истечении пяти лет со дня ее установления, если площадь территорий или акваторий, переданных в пользование в соответствии с долгосрочными лицензиями, превышает установленную максимальную площадь.

Такое правовое регулирование, будучи ориентированным на сохранение права пользования животным миром в отношении охотничьих ресурсов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, у которых оно возникло на основании долгосрочных лицензий до 1 апреля 2010 года, посредством предоставления им возможности по своему выбору продолжить осуществление охотхозяйственной деятельности на основании имеющейся лицензии либо без проведения аукциона заключить охотхозяйственное соглашение, не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя и как таковое согласуется с

вытекающим из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм, надлежащее гарантирование правового положения субъектов дящихся правоотношений, предоставление им адекватных временных и иных возможностей для адаптации к изменившимся нормативным условиям приобретения и реализации соответствующих прав и свобод (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 27 марта 2012 года № 8-П, от 6 февраля 2014 года № 2-П и др.).

4.2. Наделение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих пользование животным миром на основании долгосрочных лицензий, правом заключать охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона может также рассматриваться и как свидетельствующее о намерении федерального законодателя предусмотреть для таких охотпользователей – исходя из презумпции их добросовестности – льготный порядок получения (продления) прав на данный вид природопользования, направленный на стимулирование их заинтересованности в устойчивом использовании, воспроизводстве и охране объектов животного мира и иных природных ресурсов.

В этом контексте предусмотренное частью 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» исключение из общего правила об обязательном проведении аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений, касающееся охотпользователей, действующих на основании долгосрочных лицензий, с точки зрения преследуемых целей отвечает критериям равенства,

соразмерности и справедливости. Данный вывод подтверждается и правовыми позициями относительно специальных льготных механизмов (режимов) нормативного регулирования, которые были выражены Конституционным Судом Российской Федерации в ранее принятых решениях (Постановление от 21 марта 1997 года № 5-П; определения от 5 июня 2003 года № 275-О, от 21 декабря 2006 года № 633-О и от 17 июля 2007 года № 500-О-О).

Вместе с тем при оценке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» нельзя не учитывать, что вопрос о сроке (сроках), на который может быть рассчитано действие охотхозяйственного соглашения, заключенного без проведения аукциона, не получил в ней непосредственного разрешения, вследствие чего в юридической, в том числе судебной, практике обозначились два взаимоисключающие подхода к интерпретации рассматриваемого законоположения.

Согласно подходу, разделяемому в основном арбитражными судами, право долгосрочного пользования животным миром в охотхозяйственных целях, приобретенное на основании долгосрочной лицензии, ограничено сроком ее действия, который продлению не подлежит, а потому охотхозяйственное соглашение, поскольку оно производно от этой лицензии, не может выходить за ее временные рамки, т.е. не должно превышать срок ее действия, не истекший на момент заключения соглашения, – иное не соответствовало бы смыслу введения в действующее законодательство об охоте и сохранении охотничьих ресурсов общего правила о заключении охотхозяйственных соглашений на аукционах (определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 февраля 2012 года № ВАС-1575/12, постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 28 марта 2013 года по делу № А68-7294/2012, постановление Федерального

арбитражного суда Поволжского округа от 8 октября 2013 года по делу № А72-106/2013 и др.). Схожей позиции относительно рассматриваемого правового регулирования придерживаются Генеральная прокуратура Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации, о чем вполне определенно было заявлено их представителями в открытом заседании Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

На прямо противоположном подходе к решению вопроса о сроках охотхозяйственных соглашений, заключаемых без проведения аукциона юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, имеющими долгосрочные лицензии на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов, основан приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 марта 2010 года № 93 «Об утверждении примерной формы охотхозяйственного соглашения», из пункта 7.1 приложения к которому следует, что срок заключаемого без проведения аукциона в соответствии с частью 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» соглашения может составлять от двадцати до сорока девяти лет.

Данная позиция, по сути, была поддержана решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2013 года № АКПИ13-1028, который, рассмотрев заявление ООО «Маяк» о признании недействующим упомянутого приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в части, позволяющей заключать охотхозяйственные соглашения на срок от двадцати до сорока девяти лет, пришел к выводу, что при заключении охотхозяйственных соглашений без аукциона не происходит пролонгация права пользования животным миром в отношении охотничьих ресурсов, возникшего вследствие получения долгосрочной лицензии, а возникает новое, предусмотренное

Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» основание осуществления данного права – охотхозяйственное соглашение, условия которого, в том числе срок его действия, определены статьей 27 данного Федерального закона; соответственно, общая норма о заключении охотхозяйственных соглашений на срок от двадцати до сорока девяти лет применима и к охотхозяйственным соглашениям, заключаемым с обладателями долгосрочных лицензий без проведения аукциона.

В связи с обращениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации сочло необходимым дополнительно разъяснить с учетом приведенного решения Верховного Суда Российской Федерации, что срок окончания действия долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов влияет исключительно на возникновение права заключения охотхозяйственного соглашения без проведения аукциона и не может ограничивать предусмотренный частью 1 статьи 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» срок, на который заключаются такие соглашения (письмо от 3 декабря 2013 года № 15-53/24240 «О сроках действия охотхозяйственных соглашений»).

Столь противоречивая интерпретация правового регулирования сроков, на которые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, получившими право пользования животным миром в отношении охотничьих ресурсов до вступления в силу Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», могут быть заключены без проведения аукциона охотхозяйственные соглашения, наглядно свидетельствует о том, что преодоление средствами

юридического толкования обнаружившейся неопределенности предписаний, содержащихся в части 3 статьи 71 данного Федерального закона, сопряжено со значительными затруднениями, не позволяющими однозначно уяснить ни истинный замысел федерального законодателя, ни действительное нормативное содержание установленных им правил.

5. По смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 23 декабря 2013 года № 29-П, в случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет – вследствие наличия различных вариантов ее интерпретации – неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов применим для установления прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо исходить из конституционных принципов равенства и справедливости, а также требования формальной определенности норм, с тем чтобы избежать нарушения универсальных начал правового 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.

Однако если взаимоисключающие подходы к толкованию одной и той же нормы, продиктованные в том числе различиями во взглядах при ее сопоставлении с другими нормами, оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладываемого в пределы законодательного усмотрения, уяснить подлинное содержание такой нормы даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, а иногда и единственно возможным способом выявления отвечающего намерениям законодателя истинного смысла введенного им правового регулирования является – в силу принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение содержания нормативных предписаний, неясность (неоднозначность)

которых, неустранимая средствами толкования, создает серьезные затруднения в процессе их применения.

5.1. Анализ сложившихся в правоприменительной практике вариантов интерпретации части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» относительно сроков охотхозяйственных соглашений, заключаемых без проведения аукциона, показывает, что каждый из них основывается на убедительных в той или иной степени доводах.

Так, ограничение времени действия охотхозяйственного соглашения сроком долгосрочной лицензии, наличие которой позволяет заключить его без проведения аукциона, не только вписывается – с юридико-технической точки зрения – в логику переходного правового регулирования, акцентирующего внимание на невозможности продления (прямого или косвенного) долгосрочных лицензий, но и позволяет их обладателям осуществлять право пользования животным миром в охотхозяйственных целях как на основании лицензии, так и в соответствии с охотхозяйственным соглашением в течение всего изначально согласованного с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации при выдаче долгосрочной лицензии срока. По истечении этого срока дальнейшее занятие охотхозяйственной деятельностью на территории соответствующего охотничьего угодья требует от любых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязательного участия в аукционе на право заключения охотхозяйственного соглашения, а значит – во исполнение конституционного принципа поддержки конкуренции – полностью исключаются какие-либо особые условия доступа к охотхозяйственной деятельности, ограничивающие экономическую свободу и равенство прав хозяйствующих субъектов (статьи 4 и 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Данная интерпретация находится в корреляции со Стратегией развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1216-р), в которой в качестве одной из причин низкой доступности охоты для населения называется отсутствие конкуренции в сфере охотничьего хозяйства и в связи с этим обращается внимание на проблему обеспечения равного доступа к ограниченным по количеству природным объектам, исключая необоснованные преимущества одних хозяйствующих субъектов и дискриминацию других.

В то же время, если отталкиваться от того, что часть 1 статьи 27 и часть 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» соотносятся между собой как общая и специальная нормы, может быть объяснено и признание за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права заключать охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона – независимо от срока долгосрочной лицензии – на период от двадцати до сорока девяти лет. Неизбежным следствием такой трактовки является констатация необходимости применения рассматриваемого законоположения в нормативном единстве с установленными названным Федеральным законом общими правилами определения срока охотхозяйственных соглашений и тем самым – отсутствия препятствий для заключения долгосрочных соглашений без проведения аукциона на указанный период, тем более что размер специальной единовременной платы за их заключение, как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 490 «О ставках платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений», дифференцирован лишь применительно

к субъектам Российской Федерации и не зависит от срока действия соответствующих соглашений.

С учетом же того, что конституционный принцип поддержания доверия граждан (их объединений) к закону и действиям государства предполагает, помимо прочего, что при изменении условий приобретения какого-либо права законодателем будут учитываться сформировавшиеся на основе ранее действовавшего правового регулирования законные ожидания (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2010 года № 9-П), заключение без проведения аукциона охотхозяйственных соглашений субъектами, занимавшимися охотхозяйственной деятельностью на основании выданных до 1 апреля 2010 года долгосрочных лицензий, на срок от двадцати до сорока девяти лет не лишено, по крайней мере в отношении российских юридических лиц, и определенных конституционно значимых предпосылок, поскольку, получая долгосрочную лицензию, они правомерно могли рассчитывать на то, что после окончания срока ее действия в силу части 3 статьи 36 Федерального закона «О животном мире» будут иметь возможность приоритетного продления права пользования животным миром в охотхозяйственных целях на конкретной территории (акватории).

Вместе с тем в случае распространения на охотхозяйственные соглашения, заключаемые указанными в части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями без проведения аукциона, общего правила, закрепленного в части 1 статьи 27 данного Федерального закона, остается неясным, кем определяется конкретный срок такого соглашения – юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем), органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или их совместным согласованным решением, а также может ли общая продолжительность пользования конкретной территорией (акваторией) в

охотхозяйственных целях одним и тем же хозяйствующим субъектом – сначала на основании долгосрочной лицензии, а затем в соответствии с заключенным без проведения аукциона соглашением – превышать сорок девять лет.

При наличии в правоприменительной практике столь различающихся подходов к определению сроков охотхозяйственных соглашений, заключаемых без проведения аукциона, единственным конституционно оправданным способом обеспечения надлежащего понимания и применения части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласующимся с намерениями федерального законодателя, является ее нормативная корректировка. Данный вывод подтверждается принятием Государственной Думой 23 сентября 2014 года в первом чтении проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постановление № 4948-6 ГД), направленного на устранение правовой коллизии в понимании сроков охотхозяйственных соглашений, заключаемых без проведения аукциона, посредством распространения на них общего правила, закрепленного в части 1 статьи 27 названного Федерального закона. Прямое законодательное определение сроков заключаемых без проведения аукциона охотхозяйственных соглашений поддерживает и Правительство Российской Федерации, но только, как следует из его официального отзыва от 2 июля 2014 года на данный законопроект, с оговоркой о том, что они нуждаются в дополнительном обсуждении в целях недопущения возможных несоответствий с действующими законодательными нормами о защите конкуренции.

5.2. Согласно правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации, из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленных в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции

Российской Федерации, вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего немислимо ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, порождающего возможность ее произвольного толкования правоприменителем, 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 и др.).

Отсутствие в системе действующего правового регулирования определенности относительно сроков заключаемых в соответствии с частью 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» без проведения аукциона охотхозяйственных соглашений не позволяет выявить действительную волю федерального законодателя даже с помощью конституционно-правового истолкования рассматриваемого законоположения, что делает невозможным обеспечение в правоприменительной практике единообразного, отвечающего реальному состоянию законодательства подхода к разрешению этого вопроса.

Таким образом, часть 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в той мере, в какой на ее основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о сроках охотхозяйственных соглашений в отношении охотничьих угодий, заключаемых без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений лицами, имеющими долгосрочные

лицензии на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 9 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 34 (часть 1), поскольку в силу неопределенности своего нормативного содержания она порождает возможность неоднозначного толкования и, следовательно, произвольного применения содержащихся в ней положений.

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 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

5.3. В целях обеспечения стабильности правоотношений в области охотхозяйственной деятельности, а также соблюдения баланса законных интересов субъектов данных правоотношений Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает возможным установить следующий порядок исполнения настоящего Постановления.

Впредь до внесения в законодательство об охоте и сохранении охотничьих ресурсов необходимых изменений применение части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» приостанавливается; при этом право занятия охотхозяйственной деятельностью, возникшее у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в силу полученных долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов, прекращению по основаниям, предусмотренным частью 9 данной статьи, не подлежит.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, в установленном порядке инициировавшие процедуру заключения охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона до вступления в силу настоящего Постановления, вправе завершить ее с применением правил, предусмотренных в части 1 статьи 27 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Что касается охотхозяйственных соглашений, заключенных в соответствии с частью 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к моменту провозглашения настоящего Постановления, то они пересмотру (изменению, отмене) в связи с их заключением на установленные на основании части 1 статьи 27 данного Федерального закона сроки их действия, в том числе в случае судебного оспаривания, не подлежат.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 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 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в той мере, в какой на ее основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о сроках охотхозяйственных соглашений в отношении охотничьих угодий, заключаемых без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений лицами, имеющими долгосрочные лицензии на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 9 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 34 (часть 1), поскольку в силу неопределенности своего нормативного содержания она порождает возможность неоднозначного

толкования и, следовательно, произвольного применения содержащихся в ней положений.

2. 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 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Впредь до внесения в законодательство об охоте и сохранении охотничьих ресурсов необходимых изменений применение части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» должно осуществляться с соблюдением условий, изложенных в пункте 5.3 мотивировочной части настоящего Постановления.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. 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