



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в связи с жалобой гражданки Г.А.Пенкиной

город Санкт-Петербург

25 октября 2016 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Г.А.Пенкиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 3 статьи 8 Закона Алтайского края от 10 сентября 2007 года № 87-ЗС «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» гражданами, испытывающими потребность в древесине для индивидуального жилищного строительства, являются:

граждане, принятые органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации и Законом Алтайского края от 9 декабря 2005 года № 115-ЗС «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма»;

граждане, снятые с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в связи с получением в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления бюджетных средств на строительство жилого помещения, но не реализовавшие своего права на строительство жилого помещения;

граждане, снятые с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в связи с получением в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома, но не реализовавшие своего права на строительство жилого дома.

Оспаривающая конституционность названных законоположений гражданка Г.А.Пенкина является собственницей земельного участка площадью 764 кв. м, расположенного на территории Железнодорожного района города Барнаула Алтайского края. 26 сентября 2014 года она получила разрешение на строительство на этом земельном участке одноэтажного индивидуального жилого дома общей площадью 54 кв. м, а в июле 2015 года обратилась в выдавшую разрешение администрацию Железнодорожного района города Барнаула с заявлением о постановке на учет в качестве испытывающей потребность в древесине для собственных нужд.

Постановлением администрации Железнодорожного района города Барнаула от 28 августа 2015 года в удовлетворении данного заявления Г.А.Пенкиной было отказано на том основании, что она не отвечает условиям для постановки на учет граждан, испытывающих потребность в древесине в целях строительства индивидуального жилого дома, которые установлены пунктом 4 Порядка ведения учета граждан, испытывающих потребность в древесине для собственных нужд (утвержден постановлением администрации города Барнаула от 27 декабря 2007 года № 4174), воспроизводящим часть 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края». Со ссылкой на ту же норму названного Закона Алтайского края Железнодорожный районный суд города Барнаула решением от 14 января 2016 года (оставлено без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 22 марта 2016 года) отказал Г.А.Пенкиной в удовлетворении искового заявления о признании за ней права на постановку на учет в качестве нуждающейся в древесине для собственных нужд.

Нарушение оспариваемыми законоположениями своих прав, гарантированных статьями 6, 9, 18, 19, 55, 76 и 132 Конституции Российской Федерации, заявительница усматривает в том, что они ограничивают право граждан, проживающих в Алтайском крае и не состоящих (или не состоявших) на учете в органах местного самоуправления в качестве

нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, на заготовку древесины для возведения строений (статья 30 Лесного кодекса Российской Федерации) и ставят их в неравное положение с гражданами, проживающими в других субъектах Российской Федерации, где подобное регулирование отсутствует.

Таким образом, с учетом требований статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, часть 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку ею определяются – в рамках реализации Алтайским краем полномочий по установлению порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд на территории Алтайского края – основания для постановки граждан на учет как испытывающих потребность в древесине для индивидуального жилищного строительства.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9); вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, жилищное, земельное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «в», «г», «д», «к» части 1).

В силу названных положений Конституции Российской Федерации народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской

Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов, в том числе лесов, как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения; в свою очередь, федеральный законодатель, определяя правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, должен исходить из необходимости решения социально-экономических задач, сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О, от 21 декабря 2011 года № 1743-О-О и др.).

Лесной фонд – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, требований сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и необходимости рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов, граждан, имеющих право на благоприятную окружающую среду (статья 42 Конституции Российской Федерации), – представляет собой публичное достояние многонационального народа России, является как таковой федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе Конституции Российской Федерации таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П и от 7 июня 2000

года № 10-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О и от 3 февраля 2010 года № 238-О-О).

По смыслу приведенных конституционных положений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, рассматриваемых во взаимосвязи с провозглашенной в преамбуле Конституции Российской Федерации целью обеспечения благополучия и процветания России исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями и во исполнение конституционной обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58 Конституции Российской Федерации), правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывается на принципе приоритета публичных интересов и предполагает, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство, ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством правопорядка и их публичные обязательства по восполнению части лесного фонда, утраченной в результате хозяйственной деятельности (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2015 года № 5-О).

При этом федеральный законодатель вправе вводить – с учетом целей федеральной политики в области экономического, экологического и социального развития Российской Федерации, установление основ которой отнесено к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «е», Конституции Российской Федерации), – льготный порядок пользования лесными ресурсами для поддержки тех или иных категорий граждан или отраслей национальной экономики, если такие меры необходимы и пропорциональны значимости тех интересов, для обеспечения которых они вводятся, что не снимает с государства конституционную ответственность за сохранение природы и не освобождает от обязанностей осуществлять эффективный контроль в данной сфере общественных отношений, препятствовать причинению избыточного вреда

окружающей среде в результате лесопользования и минимизировать экологические риски (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 года № 238-О-О).

3. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию социальным правовым государством, в котором гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1; статья 18; статья 19, части 1 и 2), предопределяет тем самым обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 года № 20-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 года № 17-О и др.). Конституционные начала взаимоотношений личности, общества и государства в социальной сфере распространяются и на отношения, связанные с осуществлением права на жилище, которое получило в том числе международно-правовое признание в качестве одного из необходимых условий гарантирования права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека, статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Соответственно, Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 40 (часть 1) право каждого на жилище, одновременно возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанность по созданию условий для осуществления данного права (статья 40, часть 2) и устанавливает, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 40, часть 3). Реализуя в данной сфере совместного ведения свои дискреционные полномочия по определению категорий граждан, нуждающихся в жилище, а также конкретных форм, источников и порядка обеспечения их жильем с

учетом реальных финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся у государства, федеральный законодатель в Жилищном кодексе Российской Федерации предусмотрел институт социального найма жилых помещений, суть которого состоит в предоставлении из государственных и муниципальных фондов жилых помещений во владение и пользование малоимущим гражданам, нуждающимся в жилье (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2009 года № 1368-О-О и от 1 декабря 2009 года № 1548-О-О).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 9 апреля 2002 года № 123-О, от 4 марта 2004 года № 80-О, от 15 июля 2010 года № 955-О-О, от 25 ноября 2010 года № 1543-О-О и др.), осуществление права на жилище может быть обусловлено определенными требованиями, закрепленными в актах жилищного законодательства, что в полной мере относится и к закрепленным в статье 49 Жилищного кодекса Российской Федерации условиям реализации гражданином права на предоставление жилого помещения по договору социального найма из государственного или муниципального жилищного фонда: малоимущим гражданам, признанным по установленным данным Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном данным Кодексом порядке; при этом малоимущими гражданами в целях данного Кодекса являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению (часть 2); жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным определенным

федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным данным Кодексом и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях; данные жилые помещения предоставляются в установленном данным Кодексом порядке, если иной порядок не предусмотрен указанным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации (часть 3). Согласно статье 52 Жилищного кодекса Российской Федерации состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях имеют право указанные в статье 49 данного Кодекса категории граждан, которые могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях; если гражданин имеет право состоять на указанном учете по нескольким основаниям (как малоимущий гражданин и как относящийся к определенной федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категории), по своему выбору такой гражданин может быть принят на учет по одному из этих оснований или по всем основаниям (часть 2).

Приведенное законодательное регулирование согласуется со статьей 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которая обязывает государство обеспечить дополнительные гарантии жилищных прав путем предоставления жилища бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами не любым, а только малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 376-О-П, от 3 ноября 2009 года № 1368-О-О, от 23 марта 2010 года № 331-О-О и др.).

Вместе с тем – поскольку в условиях рыночной экономики граждане обеспечивают реализацию своих жилищных прав в основном самостоятельно,

используя для этого различные допускаемые законом способы, – государство, исходя из предписаний статьи 40 (часть 2) Конституции Российской Федерации, должно способствовать им в строительстве жилья собственными силами, в том числе путем предоставления возможности заготовки древесины для индивидуального жилищного строительства. Устанавливая соответствующее регулирование, законодатель должен руководствоваться конституционным принципом равенства, который, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, носит универсальный характер, оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона; соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания; при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении; если же условия не являются равными, законодатель вправе устанавливать для них различный правовой статус; в то же время конституционный принцип равенства, предполагающий равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимость их учета законодателем; при этом различия в условиях приобретения и реализации отдельными категориями граждан того или иного права не должны устанавливаться произвольно: как следует из Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 55 (часть 3), такие различия допустимы, если объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления

от 16 июня 2006 года № 7-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 25 марта 2008 года № 6-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П и др.).

4. Согласно статье 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения 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 совместного ведения (часть 5).

4.1. Лесной кодекс Российской Федерации как федеральный закон, принятый в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, будучи нормативным правовым актом общего действия, определяет права и обязанности участников соответствующих правоотношений (в данном случае – лесных), в том числе полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя тем самым их разграничение.

Согласно данному Кодексу леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий (часть 1 статьи 6); при этом лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий подлежат определению в соответствии с земельным законодательством (статья 8). Следовательно, такие лесные участки могут находиться также в собственности других, помимо Российской Федерации, участников лесных отношений – субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, граждан и юридических лиц.

Статья 25 Лесного кодекса Российской Федерации, устанавливая виды использования лесов, не определяет их перечень исчерпывающим образом (часть 1) и допускает использование лесов для одной или нескольких целей, предусмотренных ее частью 1, в том числе для заготовки древесины, если

иное не установлено данным Кодексом, другими федеральными законами (часть 2). Заготовка древесины, в свою очередь, может осуществляться либо в качестве предпринимательской деятельности, регулируемой статьями 29 и 29¹ Лесного кодекса Российской Федерации, либо в соответствии с его статьей 30 – гражданами для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд, по общему правилу, на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, такие лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд исходя из нормативов, установленных в соответствии с частью 5 данной статьи); при этом древесина, заготовленная гражданами для собственных нужд, не может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами (части 1, 2, 4 и 4¹).

Согласно части 5 статьи 30 Лесного кодекса Российской Федерации порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, а порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд, осуществляемой на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, – федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся особо охраняемые природные территории. Аналогичное положение о полномочиях субъектов Российской Федерации закреплено в подпункте 60 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Кроме того, статьей 82 Лесного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений помимо утверждения порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд (пункт 4) отнесены, в частности,

установление для граждан ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 41⁴ статьи 81 данного Кодекса (установление ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, для собственных нужд), и учет древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд в лесах, расположенных на лесных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, в том числе на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения (пункты 7 и 7³), а статьей 83 – в рамках передачи осуществления отдельных полномочий Российской Федерации – учет древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд в лесах, расположенных на землях лесного фонда (пункт 8 части 1).

Из приведенных законоположений следует, что право граждан заготавливать древесину для собственных нужд, как одно из прав природопользования, выступает возмездной формой реализации ими (за исключением лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни) права на использование природных ресурсов, вытекающего из статьи 9 Конституции Российской Федерации; при этом субъекты Российской Федерации наделены полномочиями по нормативному регулированию таких элементов порядка реализации данного права, которые связаны с обеспечением рационального и неистощительного использования лесов как относительно ограниченного природного ресурса и тем самым непосредственно затрагивают интересы как самих субъектов Российской Федерации, так и проживающих на их территории граждан.

Определяя в рамках указанных полномочий нормативы и порядок заготовки гражданами древесины для собственных нужд, субъекты Российской Федерации должны принимать во внимание состояние лесных насаждений на конкретных территориях – причем как на лесных участках в

составе земель лесного фонда, т.е. находящихся в федеральной собственности (за исключением лесных участков в составе земель особо охраняемых природных территорий федерального значения), так и на лесных участках, находящихся в собственности самих субъектов Российской Федерации, – и одновременно решать социальные задачи по созданию для граждан, проживающих на этих территориях, достойных условий проживания, включая удовлетворение их потребностей в древесине для индивидуального жилищного строительства.

Осуществление такого правового регулирования предполагает и право субъектов Российской Федерации, соотнося потребности граждан в заготовке древесины и объемы лесных насаждений, необходимые для удовлетворения этих потребностей без ущерба для сохранности лесов и экологического благополучия, и основываясь на принципах правового социального государства, справедливости и равенства, определять соответствующие приоритеты, в том числе устанавливать очередность удовлетворения потребности граждан в древесине для индивидуального жилищного строительства с учетом степени их нуждаемости в улучшении жилищных условий, обеспечивая тем самым реализацию ими права на жилище, как оно закреплено в статье 40 Конституции Российской Федерации.

4.2. В рамках реализации предусмотренных федеральным законодательством полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Алтайском крае принят Закон «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края», который регламентирует два способа удовлетворения потребности граждан в древесине для индивидуального жилищного строительства: заготовку древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений на лесных участках, не переданных в аренду в целях использования лесов для заготовки древесины, и ее приобретение для собственных нужд граждан на арендованных лесных участках. В обоих случаях применяются одни и те же установленные данным Законом нормативы заготовки или приобретения

древесины для индивидуального жилищного строительства – до 100 куб. м деловой ликвидной сырорастущей древесины хвойных пород, пригодной для строительства, один раз в 25 лет из расчета на одного застройщика на лесных участках, не переданных в аренду в целях использования лесов для заготовки древесины, на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (подпункт «а» пункта 1 части 1 статьи 7), до 100 куб. м лесоматериалов для выработки пиломатериалов и заготовок из древесины хвойных пород, длиной от 3 до 6,5 м и диаметром от 0,14 м и более, один раз в 25 лет из расчета на одного застройщика на лесных участках, переданных в аренду в целях использования лесов для заготовки древесины (подпункт «б» пункта 1 части 1 статьи 7).

Согласно Закону Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» объемы ежегодного отпуска древесины в первую очередь распределяются на лесные участки, не переданные в аренду для заготовки древесины, в ближайших лесничествах от места жительства граждан, нуждающихся в древесине для собственных нужд; в случае отказа гражданина от заготовки древесины на лесных участках, не переданных в аренду, в ближайших лесничествах от его места жительства он вправе приобрести древесину у арендатора лесного участка в порядке и на условиях, установленных данным Законом, договором аренды лесного участка, в соответствии с гражданским законодательством (части 4 и 5 статьи 9); плата по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан определяется на основании ставок, утвержденных нормативным правовым актом Администрации Алтайского края (часть 1 статьи 11); на лесных участках, переданных в аренду для заготовки древесины, граждане приобретают древесину для собственных нужд непосредственно у арендатора лесного участка исходя из нормативов, установленных статьей 7 данного Закона, согласно спискам граждан, испытывающих потребность в древесине для собственных нужд, подготовленным органами местного самоуправления в порядке, предусмотренном статьей 8 данного Закона (часть 1 статьи 13);

стоимость древесины, приобретаемой гражданами для собственных нужд на лесных участках, переданных в аренду для заготовки древесины, устанавливается уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края в сфере лесных отношений и определяется как сумма компенсации арендатору арендной платы, пропорциональной объему древесины, отпускаемой для собственных нужд граждан, и затрат на заготовку древесины, рассчитанных по нормативам, установленным уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края в сфере лесных отношений (статья 14).

Учет граждан, испытывающих потребность в древесине для собственных нужд, осуществляется, как следует из Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края», органами местного самоуправления соответствующих поселений и городских округов на основании письменных заявлений указанных граждан (часть 2 статьи 8); при этом договоры купли-продажи лесных насаждений с гражданами по ставкам, установленным органами публичной власти, заключаются в соответствии с объемами ежегодного отпуска древесины, утвержденными уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края в сфере лесных отношений, и списками граждан, нуждающихся в древесине для собственных нужд, предоставленными органами местного самоуправления поселений и городских округов (часть 2 статьи 10); порядок заключения гражданами таких договоров устанавливается уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края в сфере лесных отношений (часть 3 статьи 10).

Гражданами, испытывающими потребность в древесине в целях индивидуального жилищного строительства, в Алтайском крае признаются только относящиеся к прямо перечисленным в части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» категориям, определяемым на основе факта постановки их (в том числе ранее) на учет в качестве нуждающихся в жилых

помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации и Законом Алтайского края от 9 декабря 2005 года № 115-ЗС «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма».

В соответствии с подпунктом 1 пункта 2.9 Порядка заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (утвержден приказом Управления лесами Алтайского края от 24 июня 2009 года № 69), принятого во исполнение Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края», одним из оснований для возврата заявления гражданина о заключении договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд является его отсутствие в списках нуждающихся в древесине, представленных органами местного самоуправления. Аналогичное основание для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, содержится в подпункте «а» пункта 2.7 Административного регламента предоставления Главным управлением природных ресурсов и экологии Алтайского края государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, утвержденного указом губернатора Алтайского края от 8 апреля 2016 года № 33 (подпункт «а» пункта 2.7 утратившего силу Административного регламента предоставления Управлением лесами Алтайского края гражданам государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, утвержденного постановлением Администрации Алтайского края от 20 марта 2013 года № 155).

В соответствии с актами органов местного самоуправления поселений и городских округов Алтайского края о ведении учета граждан, испытывающих потребность в древесине для собственных нужд, принимаемыми во исполнение части 1 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании

отдельных лесных отношений на территории Алтайского края», правом постановки на учет в целях заготовки древесины для индивидуального жилищного строительства обладают только категории граждан, указанные в части 3 той же статьи (постановление администрации города Барнаула от 27 декабря 2007 года № 4174, постановление администрации города Рубцовска от 3 июня 2014 года № 2357 и др.), отсылающей к Жилищному кодексу Российской Федерации, согласно статьям 49 и 52 которого состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях имеют граждане, признанные малоимущими органами местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации (с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению), а также относящиеся к иным определенным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям лиц, признанных по нормативно установленным основаниям нуждающимися в жилых помещениях.

По смыслу части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» во взаимосвязи с названными положениями Жилищного кодекса Российской Федерации и статьей 3 Закона Алтайского края «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», граждане, не состоящие (и ранее не состоявшие) на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, не признаются нуждающимися в древесине для индивидуального жилищного строительства и потому лишаются возможности ее заготовки (приобретения) по установленным в Алтайском крае ставкам (ценам), которые значительно, в десятки раз, отличаются от рыночных цен. Тем самым законодатель Алтайского края, признав преимущество в удовлетворении потребностей в древесине для индивидуального жилищного строительства за гражданами, нуждающимися в жилых помещениях,

предоставляемых по договорам социального найма, в соответствии с жилищным законодательством, фактически закрепил возможность заготовки древесины для индивидуального жилищного строительства – в порядке, по нормативам и ставкам, установленным данным Законом, – исключительно за этой категорией граждан.

Сам по себе такой критерий предоставления права на заготовку древесины, избранный в целях защиты прав и законных интересов этой категории граждан, не может быть признан произвольным. Однако следует учитывать, что закрепленная в статье 40 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязанность органов публичной власти поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права на жилище распространяется, в отличие от установленного частью 3 той же статьи права на предоставление жилища бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов, не только на малоимущих и иных указанных в законе граждан, нуждающихся в жилище, которые, будучи поставлены на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в любом случае могут рассчитывать на удовлетворение жилищных потребностей с помощью публичной власти и в этом смысле – с точки зрения возможного участия государства в решении их жилищной проблемы – находятся в более выгодном положении, чем граждане, также нуждающиеся в улучшении жилищных условий, но не относящиеся к малоимущим или иным специально предусмотренным законодательством категориям.

Следовательно, законодатель субъекта Российской Федерации, исходя из принципов равенства и справедливости, не должен был лишать не упомянутых в статье 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации, но испытывающих потребность в древесине для индивидуального жилищного строительства граждан возможности ее заготовки для этих целей. Между тем часть 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» – в нарушение указанных конституционных

принципов – ограничивает круг граждан, признаваемых нуждающимися в древесине для индивидуального жилищного строительства и имеющих в связи с этим право на заготовку древесины для собственных нужд по ставкам, утвержденным нормативным правовым актом Администрации Алтайского края, теми, кто поставлен на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с жилищным законодательством или снят с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий ввиду использования других, не связанных с предоставлением жилого помещения, форм удовлетворения потребности в жилье.

4.3. Таким образом, часть 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» не противоречит Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она исходит из приоритетности удовлетворения потребности в древесине граждан, проживающих на территории Алтайского края, для целей осуществления ими права на жилище и тем самым направлена на реализацию статей 7 (часть 1) и 40 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем часть 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 9 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 40, в той мере, в какой она не позволяет признать испытывающими потребность в древесине для индивидуального жилищного строительства проживающих на территории Алтайского края граждан, которые не относятся к принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в соответствии с жилищным законодательством или к снятым с такого учета ввиду использования указанных в данной статье форм удовлетворения потребности в жилье, не связанных с предоставлением жилого помещения, и тем самым лишает таких граждан права на заготовку древесины для собственных нужд по ставкам, утвержденным нормативным правовым актом Администрации Алтайского края.

Законодателю Алтайского края надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование соответствующие изменения. Федеральный законодатель также не лишен возможности конкретизировать гарантии предоставления права на заготовку древесины для индивидуального жилищного строительства в соответствии с правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 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 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» не противоречащей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой она исходит из приоритетности удовлетворения потребности в древесине граждан, проживающих на территории Алтайского края, для целей осуществления ими права на жилище и тем самым направлена на реализацию статей 7 (часть 1) и 40 Конституции Российской Федерации.

2. Признать часть 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 9 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 40, в той мере, в какой она не позволяет признать испытывающими потребность в древесине для индивидуального жилищного строительства проживающих на территории Алтайского края граждан, которые не относятся к принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в соответствии с жилищным законодательством или к снятым с такого учета ввиду использования указанных в данной статье форм удовлетворения потребности в жилье, не связанных с предоставлением жилого

помещения, и тем самым лишает таких граждан права на заготовку древесины для собственных нужд по ставкам, утвержденным нормативным правовым актом Администрации Алтайского края.

Нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления Алтайского края, основанные на части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в той мере, в какой она признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, а также содержащие такое же регулирование нормативные правовые акты других субъектов Российской Федерации и муниципальных образований подлежат отмене.

3. Законодателю Алтайского края надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование соответствующие изменения.

4. Правоприменительные решения, принятые по делу гражданки Пенкиной Галины Антоновны, основанные на положениях части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в той мере, в какой они признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), а также в официальных изданиях органов государственной власти Алтайского края. Постановление должно быть

опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 21-П



Конституционный Суд
Российской Федерации