

РЕШЕНИЕ

Имяем Российской Федерации

25 февраля 2021 года Новгородский областной суд в составе: председательствующего судьи Макаровой Л.В., при секретаре Елисейевой К.А., с участием представителей административного истца прокуратуры Новгородской области Мостовщикова Е.А., Новикова В.П.,

представителя административного ответчика Новгородской областной Думы Давыдовой Е.А.,

представителей административного ответчика Губернатора Новгородской области Никитина А.С. и заинтересованного лица Правительства Новгородской области Поморжанского-Авдеева А.А., Пехтеревой Н.Б.,

представителя заинтересованного лица Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области Аванесяна М.В.,

представителя заинтересованного лица Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области Смирновой Д.Б.,

представителя заинтересованного лица Новгородского областного автономного учреждения «Маревский лесхоз» Исаченко А.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Новгородской области, предъявленному в защиту прав, свобод и законных интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц, к Новгородской областной Думе, Губернатору Новгородской области Никитину А.С. о признании пункта 3 статьи 1 Областного закона Новгородской области от 2 июня 2009 года № 542-ОЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины, елей и (или) деревьев других хвойных пород на основании договора купли-продажи лесных насаждений» недействующим,

у с т а н о в и л:

27 мая 2009 года Постановлением Новгородской областной Думы № 1046-ОД принят и 2 июня 2009 года Губернатором Новгородской области подписан Областной закон Новгородской области № 542-ОЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины, елей и (или) деревьев других хвойных пород на основании договора купли-продажи лесных насаждений» (далее – Областной закон № 542-ОЗ).

Данный Областной закон действует в редакции Областных законов от 6 ноября 2009 года № 632-ОЗ, от 5 мая 2011 года № 977-ОЗ, от 2 июня 2014 года № 568-ОЗ, от 29 августа 2016 года № 1016-ОЗ, от 25 ноября 2016 года № 22-ОЗ.

Первоначальный текст Областного закона опубликован в печатном издании – областная газета «Новгородские ведомости» (официальный вестник) от 10 июня 2009 года № 13.

Изменения и дополнения в первоначальный текст Областного закона были опубликованы в газете «Новгородские ведомости» от 11 ноября 2009 года № 12, от 14 мая 2011 года № 51, от 6 июня 2014 года № 20, от 2 сентября 2016 года № 10, от 30 ноября 2016 года № 24.

Статьей 1 названного Областного закона установлены исключительные случаи осуществления заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договора купли-продажи лесных насаждений.

Пунктом 3 указанной статьи, который изменений не претерпел, предусмотрено, что к исключительным случаям осуществления заготовки древесины для обеспечения государственных или муниципальных нужд на основании договора купли-продажи лесных насаждений относится заготовка древесины при проведении рубок в целях осуществления уставной деятельности государственными или муниципальными учреждениями, финансируемыми за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Прокурор Новгородской области обратился в суд в защиту прав, свобод и законных интересов Российской Федерации, и неопределенного круга лиц с административным иском заявлением, уточненным в ходе судебного разбирательства, к Новгородской областной Думе о признании пункта 3 статьи 1 Областного закона № 542-ОЗ недействующим.

В обоснование заявленных требований прокурор Новгородской области ссылался на то, что оспариваемая норма Областного закона № 542-ОЗ не соответствует Лесному кодексу Российской Федерации (статье 29, части 2 статьи 29.1, части 2 статьи 50), статье 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», статьям 9.1 и 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», части 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункту 8 части 1 статьи 15, статье 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в той части, в которой допускает в качестве исключительного случая заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений для обеспечения государственных или муниципальных нужд при проведении рубок осуществление всего комплекса целей уставной деятельности государственных или муниципальных учреждений, в том числе для извлечения прибыли; предполагает возможность заготовки древесины

победителем аукциона только на основании договора купли-продажи лесных насаждений без выполнения мероприятий, связанных с охраной, воспроизводством и защитой лесов, для последующей ее реализации иным хозяйствующим субъектам; предоставляет возможность осуществления деятельности в рамках государственных и муниципальных заданий не только за счет федерального бюджета и бюджетов государственных бюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов, но и за счет внебюджетных источников, что недопустимо. Данная норма содержит признаки ограничения конкуренции, поскольку закрепляет преимущественные условия при приобретении лесных насаждений для определенной категории хозяйствующих субъектов – государственных и муниципальных учреждений, финансируемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, данная норма, позволяющая предоставлять на бесконкурсной основе древесину Новгородским областным автономным учреждениям – лесхозам, в дальнейшем использующим ее не для обеспечения уставной деятельности, а для перепродажи по более высокой цене, не отвечает требованиям правовой определенности, что свидетельствует о ее коррупциогенности, что подтверждается материалами дела Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области о нарушении антимонопольного законодательства и, в частности, предписанием, выданным Министерству природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области и 12 лесхозам, о прекращении осуществления действий, связанных с организацией и проведением аукционов на право заключения договоров купли-продажи лесных насаждений, целью участия в которых является заготовка древесины хозяйствующими субъектами для дальнейшей реализации. Указанными обстоятельствами нарушаются права Российской Федерации и неопределенного круга лиц на природопользование, в том числе на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами в соответствии с действующим законодательством,

Определениями суда от 24 ноября 2020 года, от 24 декабря 2020 года к участию в административном деле привлечены в качестве административного ответчика Губернатор Новгородской области Никитин А.С., в качестве заинтересованных лиц – Правительство Новгородской области, Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области, Федеральное агентство лесного хозяйства (далее – Рослесхоз), Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – УФАС России по Новгородской области), Новгородское областное автономное учреждение (далее – НОАУ) «Боровичский лесхоз», НОАУ «Демянский лесхоз», НОАУ «Любытинский лесхоз», НОАУ

«Крестецкий лесхоз», НОАУ «Маловишерский лесхоз», НОАУ «Маревский лесхоз», НОАУ «Мошенской лесхоз», НОАУ «Окуловский лесхоз», НОАУ «Парфинский лесхоз», НОАУ «Пестовский лесхоз», НОАУ «Поддорский лесхоз», НОАУ «Хвойнинский лесхоз», НОАУ «Чудовский лесхоз», НОАУ «Новгородский лесхоз», НОАУ «ЛПЦ-Новгородлес», Автономное учреждение «Новоселицкое опытное лесное хозяйство», Автономная некоммерческая организация в сфере экологии «Экологический стандарт».

Определением суда от 25 февраля 2021 года НОАУ «Чудовский лесхоз» освобождено от участия в деле в качестве заинтересованного лица в связи с прекращением деятельности путем реорганизации в форме присоединения к НОАУ «Новгородский лесхоз».

В судебное заседание административный ответчик Губернатор Новгородской области Никитин А.С., представители заинтересованных лиц Рослесхоза, НОАУ «Боровичский лесхоз», НОАУ «Демянский лесхоз», НОАУ «Любытинский лесхоз», НОАУ «Крестецкий лесхоз», НОАУ «Маловишерский лесхоз», НОАУ «Мошенской лесхоз», НОАУ «Окуловский лесхоз», НОАУ «Парфинский лесхоз», НОАУ «Пестовский лесхоз», НОАУ «Поддорский лесхоз», НОАУ «Хвойнинский лесхоз», НОАУ «Новгородский лесхоз», НОАУ «ЛПЦ-Новгородлес», АУ «Новоселицкое опытное лесное хозяйство», АНО в сфере экологии «Экологический стандарт» не явились, о месте и времени судебного заседания извещены надлежащим образом, представитель НОАУ «Боровичский лесхоз» просил рассмотреть дело в его отсутствие, остальные участники процесса о причинах неявки суду не сообщили.

В соответствии с частью 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) административное дело рассмотрено в их отсутствие.

Представители административного истца прокуратуры Новгородской области Мостовщиков Е.А., Новиков В.П. в судебном заседании административный иск поддержали по вышеизложенным мотивам.

Представитель административного ответчика Новгородской областной Думы Давыдова Е.А. в судебном заседании административный иск не признала, ссылаясь на обстоятельства, изложенные в письменных возражениях, приобщенных к материалам дела.

Представители административного ответчика Губернатора Новгородской области Никитина А.С. и заинтересованного лица Правительства Новгородской области Поморжанский-Авдеев А.А., Пехтерева Н.Б. в судебном заседании административное исковое заявление также не признали по основаниям, изложенным в письменных возражениях, приобщенных к материалам дела.

Представитель заинтересованного лица УФАС России по Новгородской области Аванесян М.В. в судебном заседании заявленные требования считал обоснованными, ссылаясь в объяснениях на обстоятельства, изложенные в письменном отзыве на административный иск, приобщенном к материалам дела.

Представитель заинтересованного лица Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области Смирнова Д.Б. в судебном заседании административный иск считала необоснованным по изложенным в письменном отзыве мотивам, приобщенном к материалам дела.

Представитель заинтересованного лица НОАУ «Маревский лесхоз» Исаченко А.В. в судебном заседании административный иск также считала необоснованным по мотивам, изложенным в письменном отзыве, приобщенном к материалам дела.

В представленном письменном отзыве на административный иск и ранее в судебных заседаниях представители заинтересованного лица Рослесхоза полагали заявленные требования обоснованными.

Представитель заинтересованных лиц НОАУ «Мошенской лесхоз», НОАУ «Парфинский лесхоз», НОАУ «Окуловский лесхоз», НОАУ «Маловишерский лесхоз», НОАУ «Поддорский лесхоз», НОАУ «Пестовский лесхоз» Подольцева Т.В. в судебном заседании, состоявшемся 18 января 2021 года, административный иск считала необоснованным, ссылаясь в объяснениях на обстоятельства, изложенные в приобщенным к материалам дела письменных отзывах.

Представитель заинтересованного лица НОАУ «Боровичский лесхоз» в представленных в суд письменных возражениях относительно административного искового заявления считал заявленные требования необоснованными.

Представитель заинтересованного лица АНО в сфере экологии «Экологический стандарт» в представленном в суд письменном отзыве полагал административный иск обоснованным по изложенным в нем мотивам.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в административном деле, исследовав письменные материалы административного дела, суд находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно части 3 статьи 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, полагающий, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает права, свободы и законные интересы граждан.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 39 КАС РФ прокурор субъекта Российской Федерации вправе обратиться в суд с

административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 КАС РФ суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно статье 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Подпунктом 60 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится утверждение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в области лесных отношений, осуществления полномочий собственников лесных участков в пределах, установленных лесным законодательством.

Частью 2 статьи 29.1 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) предусмотрено, что в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения

государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

Данное полномочие субъектов Российской Федерации, закрепленное Лесным кодексом Российской Федерации, остается неизменным, как в действующей редакции части 2 статьи 29.1, так и в части 8.2 статьи 29, действовавшей ранее до принятия Федерального закона от 29 июня 2015 года № 206-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений».

В соответствии с пунктом «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Законодательное регулирование по предметам ведения Новгородской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и Новгородской области в пределах полномочий Новгородской области осуществляет областная Дума (пункт «б» статьи 31 Устава Новгородской области).

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона № 184-ФЗ и пунктом 1 статьи 34 Устава Новгородской области Губернатор Новгородской области является субъектом права законодательной инициативы в Новгородской областной Думе.

Согласно части 1 статьи 51.1 Регламента Новгородской областной Думы, принятого постановлением Новгородской областной Думы от 30 августа 2006 года № 1480-Ш ОД (далее – Регламент Новгородской областной Думы) проекты повестки дня заседания областной Думы, областных законов, постановлений областной Думы, иных документов и другие необходимые материалы направляются прокурору области не позднее чем за 4 календарных дня до их рассмотрения на заседании областной Думы.

Областные законы принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено федеральным законом (пункт 2 статьи 35 Устава Новгородской области).

Решение о принятии закона оформляется постановлением областной Думы (пункт 4 статьи 35 Устава Новгородской области).

В соответствии со статьей 14-1 Областного закона от 6 января 1995 года № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти Новгородской области» (далее – Областной закон № 9-ОЗ) и пунктами 1, 2 статьи 36 Устава Новгородской области областные законы, принятые областной Думой, направляются ею для обнародования Губернатору

Новгородской области в срок не более семи календарных дней. Губернатор Новгородской области обязан обнародовать областной закон, удостоверив обнародование областного закона путем его подписания, в срок не позднее четырнадцати календарных дней с момента поступления указанного областного закона.

Областные законы и постановления нормативного правового характера, принятые областной Думой, вступают в силу после их официального опубликования (пункт 5 статьи 36 Устава Новгородской области).

Согласно статьям 15, 16, 18 Областного закона № 9-ОЗ областные законы, кроме областных законов о бюджете, подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их подписания Губернатором Новгородской области либо иным официально уполномоченным лицом и вступают в законную силу со дня, следующего за днем их официального опубликования, если в самих актах не установлен иной срок вступления в силу.

Официальным опубликованием нормативного правового акта области считается первая публикация его полного текста в газете «Новгородские ведомости» или первое размещение (опубликование) его полного текста на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В судебном заседании установлено, что проект Областного закона № 542-ОЗ внесен в Новгородскую областную Думу Губернатором Новгородской области, проект областного закона до его рассмотрения Новгородской областной Думой был направлен в прокуратуру Новгородской области для изучения и внесения замечаний и предложений, которой каких-либо замечаний на данный проект не поступило. Областной закон № 542-ОЗ принят на заседании Новгородской областной Думы в правомочном составе, обнародован Губернатором Новгородской области 2 июня 2009 года, опубликован в газете «Новгородские ведомости» 10 июня 2009 года, вступил в силу 11 июня 2009 года.

Таким образом, оспариваемый в части Областной закон № 542-ОЗ принят уполномоченным органом с соблюдением формы и порядка принятия нормативных правовых актов, правил введения его в действие, в том числе порядка их официального опубликования и вступления в силу.

Проверяя содержание оспариваемой нормы Областного закона № 542-ОЗ на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд исходит из следующего.

Отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (лесные отношения) регулирует лесное законодательство, которое состоит из ЛК РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов

субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 3, часть 1 статьи 2 ЛК РФ).

Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются в том числе на таких принципах как сохранение средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, сохранение лесов, в том числе посредством их охраны, защиты, воспроизводства, лесоразведения, недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления, платность использования лесов (пункты 2, 4, 5 и 10 части 1 статьи 1 ЛК РФ).

Правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 15 января 2015 года № 5-О, 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.

Федеральный законодатель, определяя требования к использованию, охране, защите, воспроизводству лесов, исходит из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе, указывает в качестве целей освоения лесов обеспечение их многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования, а также развитие лесной промышленности (статья 5, часть 1 статьи 12 ЛК РФ).

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесного участка, установлением или без установления сервитута, публичного сервитута, изъятием или без изъятия лесных ресурсов, одним из видов использования лесов является заготовка древесины (часть 1 статьи 24 ЛК РФ).

Заготовка древесины как предпринимательская деятельность, связанная с рубкой лесных насаждений, а также с вывозом из леса древесины, осуществляется, если иное не установлено Лесным кодексом, на основании договоров аренды лесных участков (пункт 1 части 1 статьи 25, части 1 и 8 статьи 29 ЛК РФ).

Статья 29.1 ЛК РФ, устанавливая особенности заготовки древесины отдельными категориями лиц, определила, что в случае, если федеральными законами допускается осуществление заготовки древесины федеральными государственными учреждениями, лесные участки, находящиеся в государственной собственности, могут

предоставляться этим учреждениям для указанной цели в постоянное (бессрочное) пользование (часть 1); при осуществлении мероприятий, предусмотренных статьей 19 настоящего Кодекса (мероприятий по сохранению лесов, в том числе работы по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению), заготовка соответствующей древесины осуществляется на основании договора купли-продажи лесных насаждений или указанного в части 5 статьи 19 настоящего Кодекса контракта (часть 3); в лесничествах, расположенных на землях лесного фонда, допускается осуществление заготовки древесины юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, относящимися в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого и среднего предпринимательства, на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (часть 4).

Следовательно, приведенные законоположения позволяют сделать вывод, что по общему правилу заготовка древесины, как гражданами, так и юридическими лицами возможна на основании договоров аренды лесных участков.

Вместе с тем, предусматривая в статье 29.1 ЛК РФ особенности заготовки древесины отдельными категориями лиц, федеральный законодатель указал, что в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (часть 2), то есть сделал исключение из общего правила, когда необходимо заготовить древесину не для извлечения прибыли.

В соответствии с пунктом 4 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте (статья 2) регулируются настоящим Кодексом. Особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, определяются настоящим Кодексом, другими законами и иными правовыми актами.

Согласно пункту 4 статьи 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

В силу пункта 1 статьи 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для

осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Согласно пункту 2 статьи 123.21 ГК РФ учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение).

Государственное или муниципальное учреждение в силу пунктов 1, 2 и 8 статьи 123.22 ГК РФ может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений и особенности правового положения государственных и муниципальных учреждений отдельных типов определяются законом.

Пунктом 2 статьи 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) определены типы государственных и муниципальных учреждений – автономные, бюджетные и казенные.

Согласно статье 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ) автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Статьей 4 Федерального закона № 174-ФЗ определены виды деятельности автономного учреждения; основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано (часть 1); государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности (часть 2); финансовое обеспечение указанной в частях 1 и 2 настоящей статьи деятельности осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников (часть 4); кроме указанных в части 2 настоящей статьи государственного (муниципального) задания и обязательств автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности,

для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами (часть 6); автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе) (часть 7).

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) казенное учреждение - государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

При этом в этой же статье БК РФ под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами; под государственным (муниципальным) заданием - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Согласно части 3 статьи 161 БК РФ казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетным учреждением в силу статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (пункт 1).

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными

правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом (пункт 2).

Бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи (пункт 3).

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (пункт 4).

В соответствии с частью 1 статьи 78.1 БК РФ в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

Согласно части 4 статьи 69.2 БК РФ финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг,

утверждаемых в порядке, предусмотренном абзацем первым настоящего пункта, с соблюдением общих требований, определенных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Понятия государственные и муниципальные нужды ЛК РФ не раскрывает, между тем, в силу предписаний части 2 статьи 3 Лесного кодекса, если иное не установлено данным кодексом, другими федеральными законами, имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации, которые содержат нормы, регулирующие отношения, связанные с изъятием имущества для государственных или муниципальных нужд.

Из анализа вышеприведенных норм, а также положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в их системном толковании следует, что государственными (муниципальными) нуждами признаются нужды, обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации (бюджетов муниципальных образований) и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), а также государственных (муниципальных) заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре судебной практики, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13 апреля 2016 года, разъяснив, что решение об изъятии земельного участка для государственных (муниципальных) нужд может быть принято только в исключительных случаях для достижения общественно полезных целей, реализация которых невозможна без вмешательства органов государственной власти или местного самоуправления в частные интересы, указал, что государственные или муниципальные нужды - это потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной собственности, обратив внимание, что получение выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества, нельзя отнести к государственным или муниципальным нуждам.

Следовательно, уставная деятельность государственных или муниципальных учреждений, финансируемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, не тождественна государственным (муниципальным) нуждам, поскольку включает в себя, в том числе предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность.

В этой связи, вопреки возражениям представителей административных ответчиков, заинтересованных лиц Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области, и НОАУ «Маревский лесхоз», НОАУ «Мошенской лесхоз», НОАУ «Парфинский лесхоз», НОАУ «Окуловский лесхоз», НОАУ «Маловишерский лесхоз», НОАУ «Поддорский лесхоз», НОАУ «Пестовский лесхоз», НОАУ «Боровичский лесхоз», закрепленная в оспариваемой норме Областного закона № 542-ОЗ возможность заготовки древесины при проведении рубок в целях осуществления уставной деятельности государственных или муниципальных учреждений, финансируемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, не может быть отнесена к исключительным случаям заготовки для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Как предусмотрено пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ), федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается создание дискриминационных условий.

При этом в пункте 8 статьи 4 этого же Федерального закона под дискриминационными условиями понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

В соответствии с пунктом 2 статьи 50 ЛК РФ органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных

органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), а также заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в области использования лесов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимся в пункте 35 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлениях от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 21 января 2010 года № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения и злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Из оспариваемой нормы Областного закона № 542-ОЗ следует, что она, закрепляя преимущественные, по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, условия приобретения лесных насаждений для определенной категории хозяйствующих субъектов – государственных и муниципальных учреждений, финансируемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в целях осуществления ими своей уставной деятельности, может привести к ограничению конкуренции, что недопустимо.

Более того, действие данной нормы в контексте существующего правового регулирования предполагает возможность заготовки древесины победителем аукциона только на основании договора купли-продажи лесных насаждений без выполнения мероприятий, связанных с охраной, воспроизводством и защитой лесов, чем создаются условия для нарушения требований действующего лесного и антимонопольного законодательства.

Кроме того, конструкция оспариваемой нормы не позволяет установить факт использования заготовленной древесины победителем аукциона исключительно для обеспечения государственных или муниципальных нужд, что не согласуется с целевым назначением установленного в статье 29.1 ЛК РФ правового регулирования удовлетворения потребностей соответствующих публичных образований за счет осуществления лесозаготовок на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

Следовательно, оспариваемая норма, предполагающая необоснованно широкое усмотрение участников лесных отношений в вопросах, какие нужды следует отнести к государственным, какие из них являются исключительными, не отвечает общеправовому критерию формальной определенности, допускает неоднозначное толкование содержания, носит неопределенный характер.

Данные обстоятельства несомненно нарушают интересы Российской Федерации и права, свободы и законные интересы добросовестных лесопользователей, поскольку ведут к ограничению конкуренции путем создания необоснованных преимущественных условий деятельности определенной категории хозяйствующих субъектов на рынке заготовки (реализации) древесины на территории Новгородской области.

При этом соответствующие доводы представителей административных ответчиков и заинтересованных лиц Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области, и НОАУ «Маревский лесхоз», НОАУ «Мошенской лесхоз», НОАУ «Парфинский лесхоз», НОАУ «Окуловский лесхоз», НОАУ «Маловишерский лесхоз», НОАУ «Поддорский лесхоз», НОАУ «Пестовский лесхоз», НОАУ «Боровичский лесхоз» об отсутствии в содержании оспариваемого положения Областного закона № 542-ОЗ признаков ограничения конкуренции в смысле Федерального закона № 135-ФЗ и наличия в нем неопределенности и возможности его неоднозначного толкования, судом отклоняются, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права, регулирующих возникшие отношения.

Таким образом, суд приходит к выводу о том, что пункт 3 статьи 1 Областного закона № 542-ОЗ не соответствует положениям пунктов 2,4,5, 10 части 1 статьи 1, части 2 статьи 29.1, части 2 статьи 50 ЛК РФ, части 4 статьи 69,2 БК РФ, пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ, не отвечает требованиям точности, ясности и недвусмысленности правового регулирования.

При этом ссылки представителей Губернатора Новгородской области, Правительства Новгородской области, Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Новгородской области на недостаточное финансирование осуществления переданных Новгородской области государственных полномочий Российской

Федерации по осуществлению государственной политики Российской Федерации в отношении лесного фонда, находящегося в федеральной собственности, не могут служить основанием для признания оспариваемой нормы соответствующей нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В соответствии с пунктом 38 вышеупомянутого Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Поскольку из письменных материалов дела следует, что оспариваемое положение Областного закона № 542-ОЗ до принятия судом решения применялось и на его основании реализовывались права граждан и организаций, суд считает, что оно подлежит признанию недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.

В силу требований пункта 2 части 4 статьи 215 КАС РФ сообщение о принятии настоящего решения суда подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения в законную силу в периодическом печатном издании - газета «Новгородские ведомости».

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

р е ш и л:

Административное исковое заявление прокурора Новгородской области, предъявленное в защиту прав, свобод и законных интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц, к Новгородской областной Думе, Губернатору Новгородской области Никитину А.С. о признании пункта 3 статьи 1 Областного закона Новгородской области от 2 июня 2009 года № 542-ОЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины, елей и (или) деревьев других хвойных пород на основании договора купли-продажи лесных насаждений» недействующим удовлетворить.

Признать пункт 3 статьи 1 Областного закона Новгородской области от 2 июня 2009 года № 542-ОЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины, елей и (или) деревьев других хвойных пород на основании договора купли-продажи лесных насаждений» недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Сообщение о принятии настоящего решения суда опубликовать в течение одного месяца со дня вступления решения в законную силу в периодическом печатном издании - газета «Новгородские ведомости».

На решение лицами, участвующими в деле, может быть подана апелляционная жалоба, а прокурором - принесено апелляционное представление, в Первый апелляционный суд общей юрисдикции через Новгородский областной суд в течение месяца со дня составления мотивированного решения – 12 марта 2021 года

Председательствующий

Л.В.Макарова



КОПИЯ ВЕРНА

Судья *Трунц*

Консультант
Роженико А. Н. Юрков
 (Ф.И.О., подпись)
 -15- марта 20 21