

РЕШЕНИЕ

по делу №04-30/1031 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома
(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 29 мая 2012

г.

В полном объеме решение изготовлено 13 июня 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее – комиссия, Костромское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: заместитель руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области - начальник отдела контроля органов власти;

члены комиссии:

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

государственный инспектор отдела контроля органов власти,

При участии в заседании:

от ответчика – не явился,

от заинтересованного лица – регионального представительства ДОСААФ России по Костромской области - начальник НОУ «Костромской аэроклуб ДОСААФ России» (Доверенность №12 от 12.05.2012 г.),

рассмотрев материалы дела № 04-30/1031, возбужденного приказом Управления от 30.03.2012 г. №40 в отношении Департамента лесного хозяйства Костромской области (156013, г. Кострома, пр-т Мира, д.128а) по признакам нарушения части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Комиссией Костромского УФАС России по контролю в сфере размещения заказов 15.07.2011 г. принято решение о признании жалобы Регионального отделения ДОСААФ России Костромской области обоснованной, в части нарушений Федерального закона от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон №94-ФЗ) (в части установления государственным заказчиком в лице Департамента лесного хозяйства Костромской области требования о наличии у участника размещения заказа сертификата эксплуатанта).

Также Комиссией Костромского УФАС России по контролю в сфере размещения заказов принято решение о передаче материалов жалобы уполномоченному должностному лицу Костромского УФАС России для рассмотрения вопроса о наличии в действиях Департамента лесного хозяйства Костромской области (далее по тексту – Департамент, ответчик) признаков нарушения части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Анализ материалов жалобы показал следующее.

Документация об аукционе в электронной форме на право заключения государственного контракта на осуществление полетов воздушными судами для

выполнения лесоавиационных работ на территории Костромской области утверждена 26.05.2011 года.

В соответствии с пунктом 12 «Сведений о работах, на выполнение которых размещается заказ и об условиях исполнения контракта», пунктом 13 раздела «Технические требования» аукционной документации одним из требований к участникам размещения заказа является наличие у участника сертификата эксплуатанта воздушных судов с обязательным приложением спецификации, являющейся неотъемлемой частью сертификата эксплуатанта.

Согласно статьи 20 Воздушного кодекса Российской Федерации авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную авиацию.

В соответствии с частью 1 статьи 22 Воздушного кодекса РФ авиация, используемая в целях осуществления функций государства и обеспечения решения указанных в настоящем пункте задач, относится к государственной авиации.

Государственная авиация, используемая для решения задач в области обороны Российской Федерации Вооруженными Силами Российской Федерации, привлекаемыми в этих целях другими войсками, воинскими формированиями и органами, относится к государственной военной авиации.

Государственная авиация, используемая для решения возложенных на федеральные органы исполнительной власти задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации, сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, сфере внутренних дел, а также в областях таможенного дела, космической деятельности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности, относится к государственной авиации специального назначения.

В соответствии с частью 4 статьи 61 Воздушного кодекса РФ использование физическим лицом, юридическим лицом воздушного судна в целях, определенных для государственной авиации и (или) экспериментальной авиации, а также использование легкого гражданского воздушного судна авиации общего назначения либо сверхлегкого гражданского воздушного судна авиации общего назначения не влечет за собой обязанность получения физическим лицом, юридическим лицом сертификата (свидетельства) эксплуатанта или эквивалентного этому сертификату (свидетельству) документа.

Государственное воздушное судно и экспериментальное воздушное судно должны иметь на борту документы, перечень которых устанавливается соответственно уполномоченным органом в области обороны и уполномоченным органом в области оборонной промышленности (пункт 2 статьи 67 ВК РФ).

Материалами дела по рассмотрению жалобы подтверждено, что установление государственным заказчиком требования к участникам размещения заказа о предоставлении в составе заявки на участие в аукционе сертификата эксплуатанта воздушного судна, как документа, подтверждающего соответствие участника размещения заказа требованиям законодательства не основано на нормах права.

Частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлено, что наряду с установленными частью 1 настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, если организаторами или заказчиками торгов, запроса котировок являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при

проведении торгов, запроса котировок на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок.

Действия Департамента по регламентации в документации об аукционе в электронной форме положений о необходимости представления в составе заявки сертификата эксплуатанта воздушного судна прямо не предусмотрено нормами федерального законодательства для государственного и экспериментального воздушного судна.

На основании изложенного, Костромское УФАС России возбудило в отношении Департамента дело №04-30/1031 по признакам нарушения части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В объяснении по существу дела (исх. №54 от 11.04.2012 г.) Департаментом сообщалось, что согласно части 2 статьи 67 Воздушного кодекса РФ государственное воздушное судно и экспериментальное воздушное судно должны иметь на борту документы, перечень которых устанавливается соответственно уполномоченным органом в области обороны и уполномоченным органом в области оборонной промышленности. Учитывая, что специальный правовой акт уполномоченным органом в области обороны до настоящего времени не принят, Департамент полагал, что любое воздушное судно должно иметь на борту документацию, регламентированную частью 1 статьи 67 Воздушного кодекса РФ.

Таким образом, ответчик считает, что выполнение лесоавиационных работ может осуществляться также государственными воздушными судами, но при наличии у них документов, регламентированных частью 1 статьи 67 Воздушного кодекса РФ.

Также ответчиком пояснялось, что согласно пункта 1 статьи 1 Закона №94-ФЗ в соответствии, с которым производился аукцион, устанавливается единый порядок размещения заказов, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Исходя из положений названной правовой нормы Закона, в торгах могут участвовать лишь те лица, которые соответствуют названным целям. Поэтому включение в документацию аукциона условий, которые в итоге приводят к исключению из круга участников размещения заказа лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в торгах.

На заседании Комиссии Костромского УФАС России представитель Департамента поддержал доводы, изложенные в пояснениях, дополнительно указав, что разрешение Российской оборонной спортивно-технической организации РОСТО (ДОСААФ), выданное Костромскому аэроклубу РОСТО ДОСААФ не являются нормативно установленным документальным подтверждением правоспособности Костромского аэроклуба использовать принадлежащие ему летательные средства в целях выполнения специальных авиационных работ, в том числе и лесоавиационных работ.

Региональное представительство ДОСААФ России по Костромской области, привлеченное в дело в качестве заинтересованного лица в письменных пояснениях сообщало следующее.

При проведении открытого аукциона в электронной форме №574 от 09.06.2011 года на право заключения государственного контракта на осуществление полетов воздушными судами для выполнения лесоавиационных работ на территории

Костромской области Департаментом установлено требование о необходимости представления в составе заявки сертификата эксплуатанта воздушных судов.

Сертификат эксплуатанта в составе заявки Регионального отделения ДОСААФ России по Костромской области представлен не был, так как законодательством для судов государственной авиации предъявляются иные требования, нежели те, которые были установлены государственным заказчиком в лице Департамента при проведении данного аукциона.

Таким образом, закрепление вышеозначенных условий в аукционной документации ограничило доступ к участию в торгах Региональное представительство ДОСААФ России по Костромской области.

Также Региональным представительством ДОСААФ России по Костромской области сообщалось, что при размещении заказа в форме открытого аукциона в электронной форме на право заключения государственного контракта на осуществление полетов воздушными судами для выполнения лесоавиационных работ на территории Костромской области в 2012 году Департамент лесного хозяйства Костромской области утвердил документацию об аукционе, в которой указывалось: «Авиакомпания, авиапредприятия должны иметь действующий сертификат эксплуатанта воздушных судов, или иной разрешающий документ, входящий в перечень документов, установленных уполномоченным органом государственной власти в соответствии с частью 2 статьи 67 Воздушного кодекса РФ».

Таким образом, после внесения изменений в документацию об аукционе, Региональное отделение ДОСААФ России по Костромской области как участник, предложивший самую низкую цену контракта, выиграло аукцион по двум лотам. В настоящее время подписаны государственные контракты и осуществляются полеты для выполнения лесоавиационных работ.

Рассмотрев материалы дела и выслушав доводы сторон по делу, Комиссия Костромского УФАС России установила следующее.

Как установлено материалами дела, и.о. директора Департамента утверждена документация об аукционе в электронной форме на право заключения государственного контракта на осуществление полетов воздушными судами для выполнения лесоавиационных работ на территории Костромской области.

В соответствии с пунктом 12 «Сведений о работах, на выполнение которых размещается заказ, и об условиях исполнения контракта», пунктом 13 раздела «Технические требования» аукционной документации одним из требований к участникам размещения заказа является необходимость наличия у участника действующего сертификата эксплуатанта воздушных судов с обязательным приложением спецификации, являющейся неотъемлемой частью сертификата эксплуатанта.

Согласно протокола подведения итогов аукциона от 30.06.2011 года вторая часть заявки Регионального отделения ДОСААФ России по Костромской области признана несоответствующей требованиям, установленным документацией об аукционе, в виду непредставления документа, определенного пунктом 2 части 6 статьи 41.8 Закона №94-ФЗ и пунктом 2 раздела 1.2 документации об аукционе (сертификата эксплуатанта воздушных судов с приложением спецификации).

Комиссия считает, что указанные действия Департамента о включении в состав аукционной документации требования о представлении в составе заявки сертификата эксплуатанта воздушного судна противоречат части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции в виду следующего.

Нормами Воздушного кодекса РФ установлено, что авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную авиацию (статья 20).

В соответствии с частью 1 статьи 22 Воздушного кодекса РФ авиация, используемая в целях осуществления функций государства и обеспечения решения указанных в настоящем пункте задач, относится к государственной авиации.

Государственная авиация, используемая для решения задач в области обороны Российской Федерации Вооруженными Силами Российской Федерации, привлекаемыми в этих целях другими войсками, воинскими формированиями и органами, относится к государственной военной авиации.

Государственная авиация, используемая для решения возложенных на федеральные органы исполнительной власти задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации, сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, сфере внутренних дел, а также в областях таможенного дела, космической деятельности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности, относится к государственной авиации специального назначения.

В соответствии с частью 4 статьи 61 Воздушного кодекса РФ использование физическим лицом, юридическим лицом воздушного судна в целях, определенных для государственной авиации и (или) экспериментальной авиации, а также использование легкого гражданского воздушного судна авиации общего назначения либо сверхлегкого гражданского воздушного судна авиации общего назначения не влечет за собой обязанность получения физическим лицом, юридическим лицом сертификата (свидетельства) эксплуатанта или эквивалентного этому сертификату (свидетельству) документа.

Государственное воздушное судно и экспериментальное воздушное судно должны иметь на борту документы, перечень которых устанавливается соответственно уполномоченным органом в области обороны и уполномоченным органом в области оборонной промышленности (пункт 2 статьи 67 ВК РФ).

Таким образом, нормами Воздушного кодекса РФ не предусмотрена обязанность оформления для государственного и экспериментального воздушного судна сертификата эксплуатанта воздушного судна.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частью 1 настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, если организаторами или заказчиками торгов, запроса котировок являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок.

Вышеприведенными нормами федерального законодательства не предусмотрено обязанности оформления для государственного и экспериментального воздушного судна сертификата эксплуатанта воздушного судна. Материалами дела и пояснениями заинтересованного лица подтверждено, что установление государственным заказчиком указанных требований в аукционной документации ограничило доступ Регионального представительства ДОСААФ России по Костромской области, а также иных потенциальных участников к участию в торгах (аукционе).

Согласно части 1 главы 1 «Положения о Департаменте лесного хозяйства

Костромской области», утвержденного постановлением губернатора Костромской области от 01.10.2010 г. №186, Департамент является исполнительным органом государственной власти Костромской области, созданным для проведения государственной политики и выработки региональной политики, управления, координации и нормативного правового регулирования в сфере лесного хозяйства и лесного комплекса, федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора в лесах, оказания государственных услуг в сфере лесных отношений.

Исходя из приведенной нормы муниципального акта следует, что Департамент лесного хозяйства Костромской области является исполнительным органом государственной власти, следовательно, запреты, установленные статьей 17 Закона о защите конкуренции распространяются на действия Департамента лесного хозяйства Костромской области при проведении им торгов (запроса котировок).

Таким образом, все выше установленные факты свидетельствуют о нарушении Департаментом антимонопольного законодательства, а именно части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в установлении в документации о проведении открытого аукциона в электронной форме №574 от 09.06.2011 года на право заключения государственного контракта на осуществление полетов воздушными судами для выполнения лесоавиационных работ на территории Костромской области требований, не предусмотренных нормами федерального законодательства и иных правовых актов, приводящих к ограничению числа участников (ограничению доступа к участию в торгах).

Иные обстоятельства данного дела, в частности возможность выполнения лесоавиационных работ силами Регионального представительства ДОСААФ России по Костромской области при наличии иных документов, которые были приложены к заявке на участие в аукционе (заключение о летной годности воздушного судна от 10.03.2010, свидетельство о государственной регистрации воздушного судна от 17.02.2010 г., а также разрешение на выполнение авиационных работ от 09.03.2011 г.) являлись предметом рассмотрения в Арбитражном суде Костромской области и арбитражном суде апелляционной инстанции по делу №А31-7984/2011.

Причем, в постановлении Второго арбитражного апелляционного суда по указанному делу дана правовая оценка рассматриваемым действиям государственного заказчика в лице Департамента лесного хозяйства Костромской области. Суд указал, что установление государственным заказчиком требования к участникам размещения заказа о предоставлении в составе заявки на участие в аукционе сертификата эксплуатанта воздушного судна как документа, подтверждающего соответствие участника размещения заказа требованиям законодательства не основано на нормах действующего законодательства. Включение Департаментом данного условия в аукционную документацию повлекло отклонение заявки участника размещения заказа – Регионального отделения ДОСААФ России Костромской области.

Учитывая изложенные обстоятельства и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Департаментом лесного хозяйства Костромской области части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ "О защите

конкуренции".

2. Предписание не выдавать в виду того что срок действия государственного контракта на осуществление полетов воздушными судами для выполнения лесоавиационных работ на территории Костромской области, заключенный Департаментом лесного хозяйства Костромской области в 2011 году истек, а также государственным заказчиком в лице Департамента лесного хозяйства Костромской области приняты меры по изменению требований аукционной документации при проведении аукциона в 2012 году.

3. Административное производство в отношении должностного лица Департамента лесного хозяйства Костромской области по статье 14.9 КоАП РФ не возбуждать в виду привлечения виновного должностного лица Департамента лесного хозяйства Костромской области к административной ответственности, предусмотренной частью 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.