Р Е Ш Е Н И Е по делу № 072/06/44/262/2023 о признании жалобы о нарушении законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд необоснованной

09 января 2024 года г. Тюмень

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Комиссия, антимонопольный орган, Тюменское УФАС) в составе:

Председатель Комиссии –

Члены комиссии:

с участием представителей заказчика: ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов» (далее также – заказчик), К. по доверенности № 357 от 27.12.2023, К. по доверенности № 358 от 27.12.2023, Т. по доверенности № 356 от 27.12.2023,

с участием представителя уполномоченного органа: Управления государственных закупок Тюменской области (далее также – уполномоченный орган, организатор закупки), К. по доверенности № 4 от 18.01.2023,

с участием представителя заявителя: АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» (далее также – заявитель, податель жалобы), К. по доверенности № 11 от 19.12.2023,

рассмотрев в дистанционном режиме посредством плагина видеоконференции True Conf в порядке, предусмотренном главой 6 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту - Закон о контрактной системе, Закон № 44-ФЗ), жалобу АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» на действия заказчика ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов» при проведении электронного аукциона на оказание услуг по предоставлению воздушных судов с экипажами (реестровый номер закупки 0167200003423009554),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области (далее - Тюменское УФАС России) поступила жалоба АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» на действия заказчика ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов» при проведении электронного аукциона на оказание услуг по предоставлению воздушных судов с экипажами.

Указанная жалоба заявителя признана соответствующей требованиям, предусмотренным статьёй 105 Закона о контрактной системе, и принята к рассмотрению. Уведомление о дате и времени рассмотрения настоящей жалобы направлено в адрес заявителя, заказчика, уполномоченного органа. Во исполнение требований части 8 статьи 105 Закона о контрактной системе информация о содержании поступившей жалобы, времени и месте ее рассмотрения размещены в реестре жалоб на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru).

В целях всестороннего и объективного исследования материалов рассматриваемого дела, а также в целях проведения внеплановой проверки в рамках реализации требований пункта 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе по поступившей жалобе заявителя, Тюменским УФАС России направлен запрос (исх.№ ИВ/8172/23 от 26.12.2023) оператору электронной площадки АО «Единая электронная торговая площадка» с требованием, о предоставлении в электронном виде на электронную почту Тюменского УФАС России всех заявок поступивших на участие в закупке.

Оператором электронной площадки АО «Единая электронная торговая площадка» на вышеуказанный запрос Тюменского УФАС России представлены все ранее запрошенные антимонопольным органом документы (ответ оператора электронной площадки исх.№ 8011-Д/23 от 26.12.2023) которые приобщены к материалам рассматриваемого дела, и обязательно будут изучены Комиссией Тюменского УФАС России в ходе проведения внеплановой проверки в связи с поступившей жалобой заявителя.

Заявитель в жалобе приводит следующие доводы:

Первый довод. Заказчиком в нарушение требований пункта 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе к участникам закупки не предъявлено требований к субъектам государственной авиации о подтверждении их соответствия обязательным требованиям действующего законодательства при выполнении авиационных работ. Организации, использующие государственные воздушные суда для целей государственной авиации освобождаются от необходимости получения сертификата эксплуатанта или эквивалентного такому сертификату документа.

Второй довод. Заказчик в размещенных в ЕИС в сфере закупок разъяснениях извещения об осуществлении закупки признал, что ограничивает участие в рассматриваемой закупке субъектов государственной авиации, при этом, привел ссылки на ФАП-494, ФАП-147 которые регулируют порядок получения сертификата эксплуатанта и требования к авиационному персоналу гражданской авиации и не устанавливают правил выполнения полетов.

Заказчиком и уполномоченным органом представлены письменные возражения, на жалобу заявителя которые приобщены в материалы дела, просят Комиссию признать жалобу заявителя необоснованной.

Согласно возражений заказчика следует, что в описании объекта закупки указан конкретный вид авиационных работ – патрулирование лесов, заказчиком обозначен ФАП-494 как руководящий для выполнения авиационных работ. Из разъяснений федеральных органов исполнительной власти (письмо ФАС России

исх.№ ПИ/102875/22 от 11.11.2022, письмо Министерства обороны РФ от 25.07.2022) следует, что государственная авиация не имеет разрешенного вида авиационных работ: авиационная охрана лесов – патрулирование лесов. Тождественные понятия видов авиационных работ, как ведение воздушной, пожарной разведки, мониторинга местности и прочее не относится к объекту рассматриваемой закупки. Заявитель жалобы заведомо ставит заказчика в условия заключения государственного контракта не имеющими вида разрешенных авиационных работ для заказчика.

Согласно возражений уполномоченного органа следует, что действующим законодательством не предусмотрена возможность использования государственной авиации для выполнения авиационных работ в коммерческих целях. Согласно письму Министерства обороны РФ о статусе ДОСААФ России и отношении авиации ДОСААФ к государственной авиации от 25.07.2022 ДОСААФ России может выполнять авиационные работы на основании статьи 114 Кодекса воздушными судами, зарегистрированными в Государственном реестре гражданских воздушных судов. Согласно позиции ФАС России, изложенной в письме от 11 ноября 2022 № ПИ/102875/22 в случае, если воздушные суда организаций, входящих в структуру ДОСААФ России, а также иных участников, не имеющих сертификат эксплуатанта гражданской авиации на проведение авиационных работ, не зарегистрированы в реестре воздушных судов гражданской авиации, и сами организации не относятся к гражданской авиации, правовые основания для участия в закупках, в которых установлено требование о наличии у участника закупки сертификата эксплуатанта, отсутствуют.

29.12.2023 (время: 14:04) на электронную почту Тюменского УФАС России (to72-nazarov@fas.gov.ru) от АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» поступило ходатайство о приобщении документов к материалам рассматриваемого дела: доверенность на К. на 1 л., решение Тюменского УФАС России 19-19 по жалобе АСК закупка…7857, решение Тюменского УФАС России 19-20 по жалобе АСК закупка…7859, решение Тюменского УФАС России 19-24 по жалобе АСК закупка …7800, разрешение и дополнение на АР.2024г. на 2 л.

Комиссия Тюменского УФАС России рассмотрев указанное ходатайство, полагает необходимым его удовлетворить и приобщить представленные документы к материалам рассматриваемого дела, указанные документы в полном объеме обязательно будут изучены Комиссией Тюменского УФАС России при рассмотрении дела.

Тюменским УФАС России заблаговременно направлены на электронную почту подателя жалобы скан письменных возражений заказчика и уполномоченного органа для ознакомления (скриншоты об отправке возражений для ознакомления приобщены к материалам дела).

Комиссия Тюменского УФАС России на основании поступивших дополнений к жалобе заявителя осуществит их внеплановую проверку на основании пункта 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе, а также самостоятельно в полном объеме исследует содержание извещения об осуществлении закупки и размещенные в ЕИС в сфере закупок документы, а также исследует все без исключения документы содержащиеся в материалах рассматриваемого дела.

Исследовав материалы дела, заслушав представителей сторон и оценив в совокупности представленные документы, а также осуществив в полном объеме внеплановую проверку на основании пункта 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе в полном объеме, Комиссия приходит к следующим выводам.

Из материалов дела усматривается, что Управление государственных закупок Тюменской области являясь уполномоченным органом, выступило организатором проведения электронного аукциона на оказание услуг по предоставлению воздушных судов с экипажами, с начальной (максимальной) ценой контракта 25 500 000,00 рублей, в интересах заказчика ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов».

Информация об электронном аукционе была размещена 18.12.2023 на официальном сайте ЕИС в сфере закупок: http://zakupki.gov.ru, с реестровым номером закупки 0167200003423009554.

Адрес электронной площадки в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» определенной для проведения закупки http://roseltorg.ru

По первому доводу жалобы заявителя Комиссией установлено следующее.

Пунктом 12 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе предусмотрено, что при осуществлении закупки путем проведения открытых конкурентных способов заказчик формирует с использованием единой информационной системы, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки, содержащее информацию, в том числе: требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31 настоящего Федерального закона, требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с частями 2 и 2.1 (при наличии таких требований) статьи 31 настоящего Федерального закона, и исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки таким требованиям.

Пунктом 3 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе предусмотрено, что извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, должно содержать требования к содержанию, составу заявки на участие в закупке в соответствии с настоящим Федеральным законом и инструкция по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников закупки.

Пунктом 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе предусмотрено, что при осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки в соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

Извещением об осуществлении закупки предусмотрены требования к участникам закупки:

Пунктом 1.1 раздела 1 требований к содержанию, составу заявки (приложение № 4 к извещению об осуществлении закупки) предусмотрено следующее:

1.1	Документы, подтверждающие соответствие участника закупки требованиям, установленным п. 1 ч.1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ	В соответствии со статьёй 9 Воздушного кодекса РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ наличие действующего сертификата эксплуатанта на авиационные работы. - копия действующего сертификата эксплуатанта на авиационные работы с видом авиационных работ: Лесоавиационные работы

Частью 1 статьи 2 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что воздушное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, федеральных правил использования воздушного пространства, федеральных авиационных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Статьёй 3 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора.

Частью 3 статьи 8 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие коммерческие воздушные перевозки и (или) выполняющие определенные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, авиационные работы осуществляют свою деятельность при наличии выданного органами, уполномоченными Правительством РФ, документа, подтверждающего соответствие указанных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, операторов требованиям федеральных авиационных правил. Форма и порядок выдачи данного документа устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации.

Частью 3 статьи 21 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что гражданская авиация, не используемая для осуществления коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ, относится к авиации общего назначения.

Частью 1 статьи 22 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что **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 и Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос» задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации, сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности, 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**.

Таким образом, государственная авиация подразделяется на государственную военную авиацию, и государственную авиацию специального назначения.

Частью 2 статьи 22 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что использование государственной авиации в коммерческих целях осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Частью 1 статьи 114 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что **авиационные работы** - **работы, выполняемые с использованием полетов гражданских воздушных судов** в сельском хозяйстве, строительстве, **для охраны окружающей среды**, оказания медицинской помощи и других целей, **перечень которых устанавливается уполномоченным органом в области гражданской авиации**.

Частью 2 статьи 114 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, общие правила выполнения авиационных работ и правила выполнения авиационных работ определенных видов устанавливаются федеральными авиационными правилами.

Заявитель в жалобе упоминает о так называемых «государственных воздушных судах» (абзац 5, страницы 3 жалобы заявителя), однако, в упоминаемых в качестве обоснования заявленного довода жалобы заявителем части 1 статьи 22, части 4 статьи 61 Воздушного кодекса РФ не содержится абсолютно никакого упоминания о «государственных воздушных судах».

Вместе с тем, такое упоминание содержится в пункте «b» статьи 3 Конвенции о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго, 07.12.1944) которым предусмотрено, что **воздушные суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах, рассматриваются как государственные воздушные суда**. Указанная Конвенция вступила в силу для СССР 14.11.1970 и являющаяся обязательной для Российской Федерации, дает Комиссии Тюменского УФАС России правовую возможность рассматривать **«государственное воздушное судно»** именно как юридическое понятие, закрепленное прежде всего нормами международного права.

Частью 1 статьи 33 Воздушного кодекса РФ предусмотрено, что **государственной регистрации подлежат предназначенные для выполнения полетов следующие воздушные суда**:

1) беспилотные воздушные суда, за исключением беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее, и **пилотируемые гражданские воздушные суда**, за исключением сверхлегких пилотируемых гражданских воздушных судов с массой конструкции 115 килограммов и менее;

2) **государственные воздушные суда**.

В свою очередь, воздушные суда входящие в систему ДОСААФ России включены в

Государственный реестр государственных воздушных судов.

Согласно техническому заданию (приложение № 1 к извещению об осуществлении закупки) услуга по предоставлению воздушных судов с экипажами включает в себя следующий технологически необходимый перечень работ:

- **лесоавиационные работы (патрулирование лесов)** – **полёты ВС по установленным утверждённым маршрутам с целью мониторинга пожарной опасности в лесах, лесопатологического мониторинга (обнаружение, контроль лесных пожаров и вредных лесных организмов)** с возможностью схода с маршрута к местам возгораний, действующих лесных пожаров и очагов вредных лесных организмов;

- выполнение внетрассовых полётов;

- выполнение посадок на посадочные площадки и водные акватории, подобранные с воздуха и пригодные для взлёта и посадки воздушных судов;

- сброс вымпелов с донесениями.

Подпунктом «д» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 28.11.2009 № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» предусмотрено, что ДОСААФ России выполняет в том числе, такую **государственную задачу как выполнение «иных видов авиационных работ»**.

Подпунктом «з» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 28.11.2009 № 973 предусмотрено, что **ДОСААФ России выполняет** в том числе, такую **государственную задачу как участие в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций**.

Объект закупки не предполагает производство авиационных работ исключительно в режимах чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

В техническом задании (приложение № 1 к извещению об осуществлении закупки) предусмотрено, что услуга по предоставлению воздушных судов с экипажами - лесоавиационные работы (патрулирование лесов) – предполагают полеты воздушного судна, которые осуществляются по утвержденным маршрутам **с целью мониторинга пожарной опасности в лесах и лесопатологического мониторинга**. При этом, мониторинг пожарной опасности и лесопатологический мониторинг **не тождественны** ликвидации последствий стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, аварий и катастроф.

В рассматриваемом случае, лесоавиационные работы (патрулирование лесов), являющиеся объектом закупки и которые указаны в техническом задании, относятся к целям, определенным именно для выполнения авиационных работ гражданской авиацией, указанным в статье 21 Воздушного кодекса РФ и выполняются с использованием полетов гражданских воздушных судов (статья 114 Воздушного кодекса РФ).

Возможность участия государственной авиации в выполнении задач гражданской авиации существенно ограничена.

Комиссия Тюменского УФАС России полагает, что ссылка подателя жалобы на положения части 4 статьи 61 Воздушного кодекса РФ является некорректной, поскольку указанная статья указывает на отсутствие обязанности получения физическим лицом, юридическим лицом сертификата (свидетельства) эксплуатанта **в случае использования воздушного судна в целях, определенных для государственной авиации**.

В рассматриваемом случае, как было указано выше, полеты воздушного судна осуществляются по утвержденным маршрутам **с целью мониторинга пожарной опасности в лесах**.

Пунктом 1 части 1 статьи 57 Лесного кодекса РФ предусмотрено, что **авиационные работы по охране и защите лесов включают в себя авиационное патрулирование**.

Пунктом 4 приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 15.11.2016 № 597 «Об утверждении Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров и Порядка организации и выполнения авиационных работ по защите лесов» предусмотрено, что авиационные работы по охране лесов от пожаров включают в себя:

а) авиационное патрулирование;

б) тушение лесных пожаров;

в) доставку воздушными судами лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря к месту тушения лесного пожара и обратно

Таким образом, **мероприятия, направленные на охрану и защиту лесов, осуществляются в интересах государства**.

При этом, мониторинг пожарной опасности по своему значению не тождествен ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ликвидации стихийных бедствий, аварий и катастроф которые осуществляет государственная авиация специального назначения.

Несмотря на то, что пунктом 4 приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 15.11.2016 № 597 перечислены различные виды авиационных работ по охране лесов от пожаров (в том числе, тушение лесных пожаров), то по условиям технического задания (описания объекта закупки) тушение пожаров исполнителю по государственному контракту осуществлять не требуется.

Исполнителю также не требуется осуществлять работы по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ликвидации стихийных бедствий, аварий и катастроф – поскольку перечисленные работы просто-напросто не предусмотрены техническим заданием (описанием объекта закупки) размещенным в составе извещения об осуществлении закупки, а следовательно, воздушное судно не будет использоваться в целях предусмотренных именно для государственной авиации (часть 1 статьи 22 Воздушного кодекса РФ).

Изложенное выше дополнительно подтверждает, что ссылка подателя жалобы на

часть 4 статьи 61 Воздушного кодекса РФ является некорректной, поскольку исходя из фактических обстоятельств рассматриваемого дела (а именно, положений технического задания) данная норма применению не подлежит.

Использование государственной авиации в коммерческих целях осуществляется в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 30.07.1999 № 862.

Упоминание о «государственных воздушных судах» действительно содержится в пункте 1 Постановления Правительства РФ от 30.07.1999 № 862 «Об использовании государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях» согласно которому, **федеральным органам исполнительной власти и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», в ведении которых находятся государственные воздушные суда**, **разрешено использовать их для нерегулярных коммерческих перевозок пассажиров и грузов при соблюдении требований воздушного законодательства Российской Федерации**.

Таким образом, Постановлением Правительства РФ от 30.07.1999 № 862 **не регламентируется выполнение государственными воздушными судами именно авиационных работ**, поскольку указанным Постановлением Правительства РФ от 30.07.1999 № 862 **федеральным органам исполнительной власти и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», в ведении которых находятся государственные воздушные суда, разрешено использовать их только для осуществления нерегулярных коммерческих перевозок пассажиров и грузов**.

Вместе с тем, АНО «Курганский АСК ДОСААФ России» не является федеральным органом исполнительной власти и не является подведомственной организацией Министерства обороны РФ, при этом, фактически являясь автономной некоммерческой организацией дополнительного профессионального образования самостоятельно организующей свою деятельность в соответствии с утвержденным уставом некоммерческой организации. Аналогичное относится также к авиационным клубам входящим в систему ДОСААФ России.

ДОСААФ России и его структурные подразделения не вправе выполнять коммерческие авиаперевозки (как регулярные, так и нерегулярные).

Являющаяся объектом закупки государственная услуга - лесоавиационные работы (патрулирование лесов), в силу статьи 57 Лесного кодекса РФ предполагает авиационное патрулирование лесов, что свидетельствует о регулярном характере выполняемых работ, тогда как Постановлением Правительства РФ от 30.07.1999 № 862 разрешен перечень лишь нерегулярных коммерческих перевозок только пассажиров и грузов.

Даже в случае выполнения перевозок пассажиров и грузов разрешено использовать государственные воздушные суда лишь для нерегулярных коммерческих перевозок и при условии обязательного соблюдения предусмотренных для гражданской авиации требований воздушного законодательства.

Пунктом 3 Перечня авиационных работ, предусматривающих получение сертификата эксплуатанта Федеральных авиационных правил юридического лица, индивидуального предпринимателя (приложение № 1 к Федеральным

авиационным правилам) «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, выполняющим авиационные работы, включенные в перечень авиационных работ, предусматривающих получение документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридического лица, индивидуального предпринимателя. Форма и порядок выдачи документа (сертификата эксплуатанта), подтверждающего соответствие юридического лица, индивидуального предпринимателя требованиям федеральных авиационных правил. Порядок приостановления действия, введения ограничений в действие и аннулирования сертификата эксплуатанта» (утв. приказом Министерством транспорта РФ от 19.11.2020 № 494) **предусмотрены лесоавиационные работы, включающие в себя: авиационную охрану лесов; обследование и учет лесов; обслуживание организаций лесоохраны и лесопользования**.

Пунктом 1 приказа Министра обороны РФ от 24.09.2004 № 275 «Об утверждении Федеральных авиационных правил производства полетов государственной авиации» предусмотрено, что федеральные авиационные правила производства полетов государственной авиации разработаны в соответствии с действующим воздушным законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность федеральных органов исполнительной власти и организаций, имеющих подразделения государственной авиации, и определяют порядок производства полетов государственной авиации Российской Федерации.

Пунктом 333 приказа Министра обороны РФ от 24.09.2004 № 275 предусмотрено, что к **авиационно-спасательным работам на воздушных судах государственной авиации относятся: поиск и обнаружение потерпевших бедствие; наведение наземных поисково-спасательных сил на объекты поиска; десантирование спасательных групп и грузов парашютным, беспарашютным и посадочным способами; эвакуация пострадавших из районов (объектов) бедствий на суше и с водной поверхности**.

Пунктом 334 приказа Министра обороны РФ от 24.09.2004 № 275 предусмотрено, что к **специальным авиационным работам относятся: тушение пожаров; ведение воздушной, инженерной, радиационной, химической, пожарной разведки и мониторинга местности; обработка заданных объектов химическими и биологическими препаратами; авиационно-монтажные и демонтажные работы; ликвидация ледовых заторов в естественных и искусственных водоемах**.

Таким образом, государственная авиация вправе выполнять авиационно-спасательные работы, а также специальные авиационные работы.

Пунктом А.5 ГОСТ Р 54265-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Воздушный транспорт. Авиационные работы. Классификация (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 23.12.2010 № 1071-ст) предусмотрено, что **к авиационной работе «патрулирование лесов» относятся регулярные полеты по установленному маршруту с целью контроля за лесными насаждениями**.

Таким образом, ГОСТ Р 54265-2010 определяет **патрулирование лесов** именно как **авиационные работы, выполняемые на регулярной основе**.

Комиссия Тюменского УФАС России по результатам изучения содержания всех без исключения заявок участников закупки представленных по запросу Тюменского УФАС России оператором электронной площадки АО «Единая электронная торговая площадка» установила, что податель жалобы в лице АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» действительно подавал заявку на участие в обжалуемой закупке.

В составе заявки АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» помимо разрешения и приложения к разрешению на выполнение авиационных работ (серия РНК № 000027 от 29.06.2023) подписанного директором Департамента авиации – заместителем председателя ДОСААФ России А. Куничкиным, представлен также скан устава АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» (утв. Правлением АНО «Курганский АСК ДОСААФ России» 18.11.2013, протокол № 2) (зарегистрирован Управлением Министерства юстиции РФ по Курганской области 05.12.2013).

Пунктом 1.1 устава предусмотрено, что АНО «Курганский АСК ДОСААФ России» является не имеющей членства некоммерческой организацией дополнительного профессионального образования, созданной в целях предоставления услуг в сфере образования и иных услуг, предусмотренных настоящим уставом.

Пунктом 2.3 устава в числе прочих перечислены такие задачи и виды деятельности, которые решает АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России»: *«тушение пожаров, ведение воздушной, инженерной, радиационной, химической, пожарной разведки и мониторинга местности»*.

Указанные в уставе подателя жалобы в лице АНО «Курганский АСК ДОСААФ России» виды деятельности *«тушение пожаров, ведение воздушной, инженерной, радиационной, химической, пожарной разведки и мониторинга местности»* действительно предусмотрены только пунктом 334 приказа Министра обороны РФ от 24.09.2004 № 275 которые квалифицируются как **специальные авиационные работы**.

Учитывая требования части 1 статьи 22 Воздушного кодекса во взаимосвязи с подпунктами «д», «з» пункта 2 Постановления Правительства РФ от 28.11.2009 № 973, пункта 334 приказа Министра обороны РФ от 24.09.2004 № 275, пунктом 2.3 устава АНО «Курганский АСК ДОСААФ России» Комиссия Тюменского УФАС России рассматривает правовой статус подателя жалобы АНО «Курганский АСК ДОСААФ России», а равно иных авиационных клубов входящих в систему ДОСААФ как авиации, используемой в целях осуществления функций государства и решения такой государственной задачи как **участие в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций**, что в свою очередь, позволяет отнести авиацию используемую АНО «Курганский АСК ДОСААФ России» **к государственной авиации специального назначения,**

выполняющей специальные авиационные работы.

АНО ДПО «Курганский АСК ДОСААФ России» имеет разрешения на выполнение авиационных работ (разрешение № 000007 серия РНК от 27.12.2023 – представлено в качестве дополнения к ранее поступившей жалобе заявителя; разрешение № 000027 серия РНК от 29.06.2023 – представлено в составе заявки АНО ДПО «Курганский АСК ДОСААФ России»).

Комиссия Тюменского УФАС России отмечает, как было указано выше, работы, являющиеся объектом закупки, относятся к целям, определенным именно для гражданской авиации (статья 21 Воздушного кодекса РФ), поскольку указанный в техническом задании извещения об осуществлении закупки *мониторинг пожарной опасности и лесопатологический мониторинг* **не тождественны** *ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, иных чрезвычайных ситуаций*, а следовательно, лесоавиационные работы (патрулирование лесов) должны выполняться с использованием полетов гражданских воздушных судов (статья 114 Воздушного кодекса РФ).

Пунктом 1 статьи 50 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что некоммерческие организации - это организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

Заключение государственного контракта по итогам закупки предполагает выполнение не разовых, а систематических авиационных работ, которые как пояснил представитель заказчика в заседании Комиссии Тюменского УФАС России зависят от класса пожарной опасности в лесах и степени локализации пожара, на период действия контракта, за плату. Данная деятельность предполагает получение прибыли исполнителем, что относится к коммерческой деятельности, тогда как из коммерческой деятельности государственной авиации разрешено выполнять лишь перевозки пассажиров и грузов.

Таким образом, **использование государственной авиации некоммерческими организациями для выполнения регулярных авиационных работ (ГОСТ Р 54265-2010) на коммерческой основе действующим законодательством не предусмотрено**.

Следовательно, организации входящие в структуру ДОСААФ России вправе выполнять лесоавиационные работы (патрулирование лесов) только на основании статьи 114 Воздушного кодекса РФ гражданскими воздушными судами, зарегистрированными именно в Государственном реестре гражданских воздушных судов.

Пунктом 3.21 Перечня авиационных работ, предусматривающих получение сертификата эксплуатанта Федеральных авиационных правил юридического лица, индивидуального предпринимателя (приложение № 1 к Федеральным авиационным правилам) «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, выполняющим авиационные работы, включенные в перечень авиационных работ, предусматривающих получение документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридического лица, индивидуального предпринимателя. Форма и порядок выдачи документа (сертификата эксплуатанта), подтверждающего соответствие

юридического лица, индивидуального предпринимателя требованиям федеральных авиационных правил. Порядок приостановления действия, введения ограничений в действие и аннулирования сертификата эксплуатанта» (утв. приказом Министерством транспорта РФ от 19.11.2020 № 494) предусмотрено, что в случае установления факта совершения полетов на воздушных судах при отсутствии законных оснований их использования (*прекращение права собственности*, *расторжение договора аренды*, лизинга, страхования) в действие сертификата эксплуатанта уполномоченным органом вводятся ограничения.

Воздушные суда гражданской авиации, имеющие все виды разрешительных документов для выполнения полетов на территории Российской Федерации и не включённые в сертификаты эксплуатантов могут быть также арендованы.

По существующим требованиям воздушные суда, включённые в сертификат эксплуатанта одной авиационной организации гражданской авиации, не могут быть арендованы для авиационных работ в других авиационных организациях.

Если организации – участники закупок не имеют сертификат эксплуатанта гражданской авиации на выполнение авиационных работ, воздушные суда не зарегистрированы в реестре воздушных судов гражданской авиации, и организации не относятся к гражданской авиации, правовые основания для участия в закупках, в которых установлено требование о наличии у участников закупки сертификата эксплуатанта - отсутствуют.

На официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере транспорта содержится информация, доведенная до сведения поднадзорных субъектов, согласно которой УГАН НОТБ СЗФО Ространснадзора сообщает об отсутствии правовых оснований для участия в государственных закупках по выполнению авиационных работ в гражданской авиации авиационных структур ДОСААФ России, не имеющих сертификат эксплуатанта, использующих воздушные суда, не зарегистрированные в государственном реестре воздушных судов гражданской авиации, а также иных организаций, не имеющих сертификат эксплуатанта на выполнение авиационных работ (гиперссылка в сети Интернет: https://rostransnadzor.gov.ru/news/227) (информационная запись от 16.11.2022).

Комиссия Тюменского УФАС России отмечает, что требование пункта 1.1 раздела 1 требований к содержанию, составу заявки (приложение № 4 к извещению об осуществлении закупки) о предоставлении участником закупки копии действующего сертификата эксплуатанта на авиационные работы с видом авиационных работ: лесоавиационные работы установлено заказчиком правомерно.

Указанный довод жалобы заявителя Комиссия полагает признать необоснованным.

По второму доводу жалобы заявителя Комиссией установлено следующее.

Частью 2 статьи 7 Закона о контрактной системе предусмотрено, что открытость и прозрачность информации, указанной в части 1 настоящей статьи, обеспечиваются, в частности, путем ее размещения в единой информационной системе.

Частью 3 статьи 7 Закона о контрактной системе предусмотрено, что информация, предусмотренная настоящим Федеральным законом и размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной.

Частью 5 статьи 42 Закона о контрактной системе предусмотрено, что любой участник закупки, зарегистрированный в единой информационной системе, вправе направить с использованием электронной площадки заказчику не более чем три запроса о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки при проведении электронного конкурса и электронного аукциона не позднее чем за три дня до окончания срока подачи заявок на участие в закупке. Не позднее одного часа с момента поступления такого запроса оператор электронной площадки направляет его с использованием электронной площадки заказчику. Не позднее двух дней со дня, следующего за днем поступления заказчику запроса о даче разъяснения положений извещения об осуществлении закупки, заказчик формирует с использованием единой информационной системы, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе разъяснение положений извещения об осуществлении закупки с указанием предмета запроса, но без указания участника закупки, от которого поступил такой запрос. Такие разъяснения не должны изменять суть извещения об осуществлении закупки.

Согласно информации размещенной в открытой части ЕИС в сфере закупок следует, что в соответствии с поступившим в адрес заказчика запросом на разъяснение положений извещения об осуществлении закупки от участника закупки (идентификационный номер запроса: 1141983), заказчиком в открытой части ЕИС в сфере закупок размещено разъяснение извещения об осуществлении закупки: № 925/КС от 20.12.2023.

Комиссия Тюменского УФАС России изучив содержание размещенных заказчиком в открытой части ЕИС в сфере закупок разъяснений извещения об осуществлении закупки установила, что разъяснения извещения об осуществлении закупки размещены с соблюдением регламентированного срока предусмотренного частью 5 статьи 42 Закона о контрактной системе, содержание размещенных заказчиком разъяснений извещения об осуществлении закупки полностью соответствует требованиям части 5 статьи 42 Закона о контрактной системе, поскольку содержат указание на предмет запроса, при этом, участник закупки направивший запрос на разъяснение извещения об осуществлении закупки непосредственно в тексте разъяснения не указан, размещенные изменения не изменяют суть извещения об осуществлении закупки.

Соответственно, ответ на запрос участника закупки был предоставлен, со ссылками на положения извещения об осуществлении закупки, не изменяя при этом, сути извещения об осуществлении закупки.

Требования Закона о контрактной системе не регламентируют и не детализируют степень полноты разъяснений положений извещения об осуществлении закупки, более того, сам Закон о контрактной системе не предусматривает императивных требований относительно того, каким конкретно по объему и степени удовлетворенности участника закупки должно быть разъяснение извещения об осуществлении закупки.

Нельзя не отметить, что разъяснение имеет конкретный, самостоятельный и независимый характер и обусловлено конкретными обстоятельствами проведения закупочной процедуры.

Закон о контрактной системе, вовсе не предусматривает степень классификации (градации) указанных разъяснений, в зависимости от того, какие будут считаться полными (либо неполными) и соответственно удовлетворять (либо не удовлетворять) интерес участника закупки в получении разъяснения, поэтому, степень удовлетворенности того или иного участника закупки полученными разъяснениями в конечном итоге, есть ничто иное как его личное субъективное суждение, которое выходит за рамки конкретной правовой оценки в рамках правоприменительной деятельности.

Довод подателя жалобы о том, что в разъяснении извещения об осуществлении закупки заказчиком делается ссылка на ФАП-494, ФАП-147, по мнению Комиссии Тюменского УФАС России не свидетельствует о нарушении Закона о контрактной системе, поскольку указанная ссылка не изменяет сути извещения об осуществлении закупки.

Указанный довод жалобы заявителя Комиссия полагает признать необоснованным.

Комиссией Тюменского УФАС России также была также осуществлена внеплановая проверка действий комиссии по осуществлению закупок Управления государственных закупок Тюменской области при рассмотрении и допуске (отказе в допуске) заявок участников, поступивших на участие в обжалуемой закупке, а также при формировании в ЕИС в сфере закупок протокола подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) № 0167200003423009554 от 27.12.2023. В ходе проведения внеплановой проверки установлено, что заявка с идентификационным номером 6 была правомерно отклонена комиссией по осуществлению закупок ввиду отсутствия документов, подтверждающих соответствие участника закупки требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации и которые были указаны в требованиях к содержанию, составу заявки на участие в закупке (приложение № 4 к извещению об осуществлении закупки), а именно, копии действующего сертификата эксплуатанта на авиационные работы с видом авиационных работ: лесоавиационные работы, при этом, заявки с идентификационными номерами 1, 2, 4 были правомерно допущены к участию в закупке, каких-либо нарушений Закона о контрактной системе Комиссия Тюменского УФАС России в рассматриваемой части не усматривает.

Упоминаемые подателем жалобы ссылки на различную судебную и ведомственную (административную) практику различных антимонопольных органов, решения Тюменского УФАС России принятые в 2019 году, а равно ссылки заказчика и уполномоченного органа на различные разъясняющие письма федеральных органов исполнительной власти, по мнению Комиссии Тюменского УФАС России являются несостоятельными, поскольку судебная, административная практика и разъясняющие письма федеральных органов исполнительной власти не являются источником права в Российской Федерации, содержат казуальное толкование, указанные правоприменительные и информационные акты вынесены в рамках иных процедур закупок, с участием иных лиц, а следовательно, не имеют преюдициального или прецедентного характера, и

не являются общеобязательными государственными предписаниями постоянного или временного характера которые распространяются на неопределенный круг лиц, что прямо указывает на то, что дела не являются идентичными. Также стоит отметить, что судебная и ведомственная (административная) практика не обладает свойствами доказательства по делу. При этом, Комиссия Тюменского УФАС России дает самостоятельную (независимую) оценку конкретным обстоятельствам дела, и абсолютно никак не связана решениями иных правоприменительных органов, в том числе, принятых по ранее рассмотренным делам.

Комиссия Тюменского УФАС России в порядке предусмотренном пунктом 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе осуществила внеплановую проверку всей без исключения информации и документов размещенных в ЕИС в сфере закупок по рассматриваемой закупке, а также изучила все без исключения представленные в материалы дела документы, не ограничиваясь доводами изложенными в жалобе заявителя. Какие-либо иные нарушения законодательства о контрактной системе Комиссией Тюменского УФАС России в ходе внеплановой проверки проведенной в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе не установлены.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия Тюменского УФАС России полагает необходимым признать жалобу АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» необоснованной.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 части 15 статьи 99, частью 8 статьи 106 Закона о контрактной системе,

Р Е Ш И Л А:

Признать жалобу АНО ДПО «Курганский авиационно-спортивный клуб Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» на действия заказчика ГБУ ТО «Тюменская база авиационной и наземной охраны лесов» при проведении электронного аукциона на оказание услуг по предоставлению воздушных судов с экипажами (реестровый номер закупки 0167200003423009554) **необоснованной**.

В соответствии с частью 9 статьи 106 Закона о контрактной системе настоящее решение может быть оспорено в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии