

## РЕШЕНИЕ

по делу № 04-42/1152 о нарушении антимонопольного законодательства

16 сентября 2013 г.

г. Кострома

Резолютивная часть решения оглашена 4 сентября 2013 г.

Решение изготовлено в полном объеме 16 сентября 2013 г.

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

председатель Комиссии: Ревельцев О.В., руководитель Костромского УФАС России;

члены Комиссии:

Магомеднабиев Т.М., главный государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России;

Дунаев И.В., старший государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России,

в присутствии:

от Департамента лесного хозяйства Костромской области – начальник отдела организации использования лесов <...> (по доверенности от 28.08.2013 № 68);

заместитель начальника отдела правовой и кадровой работы <...> (по доверенности от 28.08.2013 № 67).

рассмотрев дело № 04-42/1152 по признакам нарушения Департаментом лесного хозяйства Костромской области (г. Кострома, пр-т Мира, д.128-а) пункта 2 части 1 статьи 15, пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

### УСТАНОВИЛА:

В рамках контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Костромским УФАС России были выявлены признаки нарушения статей 15 и 17 Закона о защите конкуренции при проведении Департаментом лесного хозяйства Костромской области (далее – Департамент) открытого аукциона на право заключения договоров аренды лесных участков.

Установлено, что 21.02.2012 Департаментом на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов ([www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru)) опубликовано извещение № 210212/0890860/01 о проведении открытого аукциона на право заключения договоров аренды лесных участков:

- лот № 1 – Костромская область, Судиславский район, лесной участок с кадастровым номером 34:242:19:0764 площадью 953 га;

- лот № 2 – Костромская область, Буйский район, лесной участок с кадастровым номером 34:204:02:0766 площадью 5067 га;

- лот № 3 – Костромская область, Октябрьский район, лесной участок с кадастровым номером 34:228:12:0775 площадью 4859 га;

- лот № 4 – Костромская область, Островский район, лесной участок с кадастровым номером 34:230:13:0737 площадью 4374 га;

- лот № 5 – Костромская область, Галичский район, лесной участок с кадастровым номером 34:208:04:0767 площадью 897 га;

- лот № 6 – Костромская область, Кадыйский район, лесной участок с кадастровым номером 34:210:05:0768 площадью 8750 га;

- лот № 7 – Костромская область, Островский район, лесной участок с

кадастровым номером 34:230:13:0769 площадью 2181 га;

- лот № 8 – Костромская область, Антроповский район, лесной участок с кадастровым номером 34:202:01:0777 площадью 4467 га;

- лот № 9 – Костромская область, Антроповский район, лесной участок с кадастровым номером 34:202:01:0774 площадью 7920 га;

- лот № 10 – Костромская область, Антроповский район, лесной участок с кадастровым номером 34:202:01:0778 площадью 4645 га;

- лот № 11 – Костромская область, Антроповский район, лесной участок с кадастровым номером 34:202:01:0779 площадью 4631 га;

- лот № 12 – Костромская область, Парфеньевский район, лесной участок с кадастровым номером 34:234:15:0744 площадью 5180 га.

При размещении информации о проводимом аукционе его организатором (Департаментом) допущены нарушения антимонопольного законодательства РФ, которые могли привести к ограничению или устранению конкуренции.

Из анализа размещенной Департаментом информации усматривается, что документация об аукционе, опубликованная на сайте, не содержала проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков, что не соответствует части 6 статьи 79 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ).

Кроме того, пунктом 3.7 документации об аукционе установлено, что к заявке на участие в аукционе прилагается, в том числе: документ подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени заявителя, и опись документов. В то же время часть 11 статьи 79 ЛК РФ не содержит указаний о необходимости представления названных документов. При этом частью 12 статьи 79 ЛК РФ установлен запрет организатору аукциона требовать от заявителя документы, не указанные в части 11 статьи 79 ЛК РФ.

В 2012 году прокуратурой Костромской области были направлены в Арбитражный суд Костромской области 12 заявлений о признании незаконными действий Департамента по размещению 21.02.2012 на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов извещения о проведении открытого аукциона на право заключения договоров аренды лесных участков (лоты № 1-12), признании недействительным абзацев третьего и четвертого пункта 3.7 документации об аукционе.

Вступившими в силу на момент рассмотрения настоящего дела решениями Арбитражного суда Костромской области по делам № А31-3428/2012, А31-3444/2012, А31-3443/2012, А31-3442/2012, А31-3441/2012, А31-3440/2012, А31-3439/2012, А31-3438/2012, А31-3437/2012, А31-3436/2012, А31-3435/2012, А31-3434/2012.

В указанных судебных решениях Арбитражным судом Костромской области сделан вывод о несоблюдении Департаментом пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившемся в опубликовании 21.02.2012 извещения о проведении аукциона без размещения на сайте проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков.

В соответствии с частью 1 статьи 78 ЛК РФ договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются по результатам аукционов, проводимых путем повышения начальной цены предмета аукциона.

Статья 79 ЛК РФ, регулирующая организацию проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части 4 предусматривает,

какие сведения должны содержаться в извещении о проведении аукциона.

Так, в частности, должны быть указаны сведения о предмете аукциона, в том числе о местоположении лесных участков или лесных насаждений, о площади и границах лесных участков, об объеме подлежащих заготовке лесных ресурсов, об обременениях лесных участков, об ограничении использования лесов, о кадастровых номерах лесных участков, о видах и об установленных лесохозяйственным регламентом параметров использования лесов, срок подачи заявок на участие в аукционе по продаже права на заключение договора аренды лесного участка должен составлять не менее чем 14 дней.

В пункте 1 части 6 статьи 79 ЛК РФ закреплено, что организатор аукциона обязан подготовить документацию об аукционе, которая наряду со сведениями, указанными в извещении о проведении аукциона, должна содержать проектную документацию о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков.

Согласно части 7 статьи 79 ЛК РФ одновременно с размещением извещения о проведении аукциона его организатор обеспечивает размещение документации об аукционе на официальном сайте, где эта документация должна быть доступна для ознакомления всем заинтересованным лицам.

Соблюдение установленного порядка организации аукциона является обязательным и направлено на обеспечение интересов неопределенного круга лиц.

В соответствии со статьей 7 ЛК РФ под лесным участком понимается земельный участок, границы которого определяются в соответствии со статьями 67, 69 и 92 ЛК РФ, то есть в результате проведения лесоустройства, проектирования лесных участков и их государственного кадастрового учета.

Согласно части 2 статьи 69 ЛК РФ местоположение, границы и площадь лесных участков определяются соответственно по лесным кварталам и (или) лесотаксационным выделам, их границам и площади. Проектирование лесных участков осуществляется в границах соответственно лесничеств и лесопарков (часть 5 названной статьи).

В соответствии со статьей 4.1 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» до 01.01.2012 допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета. При предоставлении гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда, не прошедших государственного кадастрового учета, осуществляется их государственный учет. В этом случае проектирование лесных участков осуществляется в соответствии с положениями частей 1, 2, 4 и 5 статьи 69 ЛК РФ.

Государственный учет лесных участков в составе земель лесного фонда включает в себя действия органов государственной власти в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81 – 83 ЛК РФ, по внесению в государственный лесной реестр сведений, подтверждающих существование таких земельных участков с характеристиками, соответствующими части 1 статьи 69 ЛК РФ.

Указанные сведения в графической и текстовой форме воспроизводятся в плане лесного участка, который заверяется органом государственной власти, осуществляющим ведение государственного лесного реестра. Порядок проведения государственного учета лесного участка в составе земель лесного фонда устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. В результате проведения государственного учета лесному участку

присваивается номер учетной записи (номер государственного учета в лесном реестре).

В соответствии со статьей 79 ЛК РФ, а также в соответствии с аукционной документацией лесной аукцион должен проводиться в открытой форме. Проведение торгов (аукциона) в открытой форме означает, что в торгах (аукционах) может принять участие любое лицо (статья 448 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Из указанных норм права следует, что при подготовке открытого аукциона, организатору надлежало принять все необходимые меры к тому, чтобы в нем приняли участие все желающие. Кроме того, на организатора аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, возложена обязанность по соблюдению требований лесного законодательства, относящихся к организации проведения такого аукциона.

Статьей 50 ЛК РФ запрещаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в области использования лесов. Федеральным органам исполнительной власти, 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.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах.

Как видно из документации об аукционе, проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков на сайте не была опубликована.

При отсутствии графического плана лесного участка, который входит в проект и не был опубликован, невозможно определить местонахождение и границы лесного участка, в состав которого входят несколько отдельно расположенных участков. Кроме того, характеристика лесного участка и его насаждений также отражена только в проектной документации.

Указание в извещении о проведении открытого аукциона номеров лесных кварталов и наименований участков лесничеств при отсутствии в документации об аукционе описания границ лесного участка, не позволяет определить реальное местоположение лесного участка и его качество для осуществления предпринимательской деятельности, в связи с чем предмет аукционов по продаже права аренды лесных участков, в нарушение части 4 статьи 79 ЛК РФ, не был определен.

При указанных обстоятельствах опубликованное извещение о проведении аукциона без размещения на сайте необходимой документации о предмете аукциона нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц, потенциальных участников торгов, а также влечет нарушение публичных интересов, поскольку не соответствует установленному законодателем порядку привлечения субъектов на соответствующий товарный рынок.

Не опубликовав на сайте необходимую информацию, своими действиями Департамент ограничил конкуренцию на торгах, нарушив, тем самым, требования

статьи 17 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах при проведении торгов, если организаторами торгов являются федеральные органы исполнительной власти.

Частью 11 статьи 79 ЛК РФ предусмотрено, что к заявке на участие в аукционе прикладываются: выписка из единого государственного реестра юридических лиц - для юридического лица, выписка из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей - для индивидуального предпринимателя или нотариально удостоверенная копия соответствующей выписки; документы, подтверждающие факт внесения задатка.

В абзацах третьем и четвертом пункта 3.7 документации об аукционе, размещенной на сайте, указано, что к заявке на участие в аукционе прилагаются также документ, подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени заявителя, и опись документов.

Согласно пункту 3.15 аукционной документации, основанием для отказа в допуске к участию в аукционе является, в том числе, представление заявки, не соответствующей установленным требованиям, то есть непредставление участником аукциона описи и документа, подтверждающего полномочия лица на осуществление действий от имени заявителя, может послужить основанием для отклонения заявки участника.

Вместе с тем, частью 12 статьи 79 ЛК РФ установлено, что организатор аукциона не вправе требовать от заявителя документы, не указанные в части 11 настоящей статьи.

Таким образом, Департамент, запросив дополнительно документ, подтверждающий полномочия на осуществление действий от имени заявителя, а также опись документов, превысил свои полномочия в части требования документов, не предусмотренных названной выше статьей, создал непредусмотренные законодательством препятствия (административные барьеры), что также могло повлечь нарушение прав неопределенного круга лиц, поскольку не представление таких документов давало возможность отстранить от участия в торгах лиц, желающих принять в них участие.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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 том числе, пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Необоснованное установление не предусмотренных действующим законодательством требований к составу документов, обязательных к представлению вместе с заявкой на участие в аукционе, в нарушение требований ЛК РФ и антимонопольного законодательства, приводит к навязыванию

хозяйствующим субъектам невыгодных условий деятельности на рынке лесозаготовок. Установление излишних требований к хозяйствующим субъектам, которые не предусмотрены действующим законодательством и противоречат установленному порядку подачи заявки на участие в аукционе на право аренды лесных участков, влияет на положение хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на товарном рынке лесозаготовок, и, следовательно, на состояние конкурентной среды.

Согласно пункту 4 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации целью проведения торгов в форме аукциона является получение наиболее высокой цены от продажи прав (имущества), выставленных на аукцион. Извещение о проведении торгов направлено на привлечение наибольшего количества заинтересованных лиц с целью выявления наилучшего предложения об условиях продажи.

Открытые торги проводятся с целью привлечения максимально широкого круга участников и получения организатором торгов, в данном случае, наибольшей цены за реализуемое право, в связи с чем не предусмотренное законодательством ограничение в доступе к торгам ущемляет как права каждого желающего принять в них участие, так и интерес организатора торгов в привлечении максимального числа участников.

В ходе рассмотрения дела Департаментом были представлены следующие письменные объяснения. Исходя из содержания статьи 39 Закона о защите конкуренции, основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является наличие соответствующих признаков, но не уже установленных фактов. Следовательно, основания для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства отсутствуют. Кроме того, как считает Департамент, факты нарушения антимонопольного законодательства, а именно, пункта 2 части 1 статьи 15, пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в рассматриваемых действиях Департамента установлены решениями Арбитражного суда Костромской области. Обстоятельства, установленные вступившими в законную силу решениями судов, не доказываются вновь. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае наличия вступившего в законную силу судебного акта, в котором содержатся выводы о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии). Кроме того, Департамент считает, что, поскольку факт нарушения антимонопольного законодательства уже установлен судом, то в данной ситуации положения части 6 статьи 4.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП) неприменимы, поскольку решением по настоящему делу факт нарушения антимонопольного законодательства установлен быть не может. Как считает Департамент, применению подлежит общая норма о сроках давности, предусмотренная частью 1 статьи 4.5 КоАП, в соответствии с которой постановление по делу об административном правонарушении за нарушение антимонопольного законодательства не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. Следовательно, привлечение к административной ответственности должностных лиц Департамента за совершение действий по ограничению конкуренции, рассматриваемых в настоящем деле, невозможно ввиду истечения сроков давности.

Комиссия не может согласиться с доводами Департамента по следующим

основаниям.

Арбитражным судом Костромской области в решениях по вышеперечисленным судебным делам был сделан вывод о несоблюдении Департаментом требований пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, но не пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае:

- 1) добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение;
- 2) отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии);
- 3) ликвидации юридического лица - единственного ответчика по делу;
- 4) смерти физического лица - единственного ответчика по делу;
- 5) наличия вступившего в законную силу судебного акта, в котором содержатся выводы о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии);
- 6) наличия вступившего в силу решения антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства в отношении рассматриваемых комиссией действий (бездействия);
- 7) истечения срока давности, предусмотренного статьей 41.1 Закона о защите конкуренции.

В силу части 2 статьи 48 Закона о защите конкуренции решение о прекращении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства принимается комиссией в соответствии с требованиями, установленными статьей 41 Закона о защите конкуренции. В случае, если рассмотрение дела прекращается в соответствии с пунктами 1 и 6 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, резолютивная часть решения о прекращении рассмотрения дела должна содержать сведения об установлении факта нарушения ответчиком или ответчиками антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, обязанность комиссии прекратить рассмотрение дела по основаниям, указанным в пункте 5 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, не запрещает комиссии признать факт нарушения антимонопольного законодательства и отразить это в резолютивной части решения, наряду со сведениями о прекращении рассмотрения дела.

Иное означало бы невозможность привлечения лица, нарушившего антимонопольное законодательство, к административной ответственности, поскольку, согласно части 1.2 статьи 28.1 КоАП поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 – 14.33 КоАП, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, отражение в резолютивной части решения по делу сведения об установлении комиссией факта нарушения антимонопольного законодательства имеет своей целью, прежде всего, соблюдение принципов неотвратимости административного наказания, а также равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения.

Комиссия по рассмотрению настоящего дела считает, что действия Департамента по не размещению на сайте в составе документации об аукционе проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков противоречат пункту 2 части 1

статьи 17 Закона о защите конкуренции

Действия Департамента по установлению в документации об аукционе требований о наличии у заявителя описи и документа, подтверждающего полномочия лица на осуществление действий от имени заявителя, противоречат пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Одновременно Комиссия приходит к выводу о необходимости прекращения рассмотрения дела на основании пункта 5 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, в связи с наличием вступивших в законную силу судебных актов Арбитражного суда Костромской области, в которых содержатся выводы о наличии нарушения антимонопольного законодательства (пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции) в рассматриваемых действиях Департамента.

В связи с тем, что открытый аукцион на момент рассмотрения настоящего дела Департаментом проведен и с победителями по каждому лоту заключены договоры аренды лесных участков, оснований для выдачи в адрес Департамента предписания об устранении нарушений антимонопольного законодательства у Комиссии не имеется.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Департаментом пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося в не размещении на официальном сайте [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) в составе документации об аукционе на право аренды лесных участков (извещение № 210212/0890860/01, лоты № 1-12) проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков.

2. Признать факт нарушения Департаментом пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении в абзацах третьем и четвертом пункта 3.7 документации об указанном аукционе не предусмотренных действующим законодательством требований о наличии у заявителя описи и документа, подтверждающего полномочия лица на осуществление действий от имени заявителя.

3. Рассмотрение дела прекратить в связи с наличием вступивших в законную силу судебных актов Арбитражного суда Костромской области, в которых содержатся выводы о нарушении Департаментом антимонопольного законодательства.

4. Предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства Департаменту не выдавать.

5. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Костромского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в отношении должностных лиц Департамента, допустивших нарушение антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии

О.В. Ревельцев

Члены Комиссии:

Т.М. Магомеднабиев

И.В. Дунаев



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

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

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

- [reshenie\\_04-42\\_1152.doc](#)