

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА

№ 1-16-228/00-22-15

«05» июля 2016 г. г. Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела № 1 16-228/00-22-15 о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<....> (далее – Комиссия, Комиссия ФАС России),

рассмотрев дело № 1-16-228/00-22-15 по признакам нарушения федеральным государственным унитарным предприятием «Главное управление специального строительства по территории Дальневосточного федерального округа при Федеральном агентстве специального строительства» (далее также – ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России») (ИНН: 2700001660, 680000, г. Хабаровск, ул. Дзержинского, д. 43), федеральным автономным учреждением «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» (далее также – ФАУ «ФЦЦС») (ИНН: 7708071932, 107139, г. Москва, Орликов пер., д. 3, стр. 1), обществом с ограниченной ответственностью «Госнорматив» (ИНН: 7728728863, 129085, г. Москва, пр. Мира, д. 95, стр. 1) пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии на заседании представителей ФАУ «ФЦЦС» <....> (доверенность от 28.06.2016 № 66-ФЦ/2016), <....> (доверенность от 29.02.2016 № 17-ФЦ/2016), <....> (доверенность от 09.03.2016 № 19-ФЦ/2016), <....> (доверенность от 28.06.2016 № 67-ФЦ/2016); представителей ООО «Госнорматив» <....> (доверенность от 07.04.2016 б/н), <....> (доверенность от 07.04.2016 б/н), <....> (доверенность от 23.06.2016 б/н); представителя государственного автономного учреждения Московской области «Московская областная государственная экспертиза» Сырыгиной Н. А. (д<....>5.04.2016 № 1075Р\1),

Руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

ФАС России в рамках систематической работы по выявлению и пресечению антиконкурентных соглашений в сфере строительства и осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства были направлены запросы о предоставлении информации, касающейся определения подрядчика для разработки индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный».

По результатам анализа полученной в ответ на запросы информации ФАС России

установлены признаки заключения и реализации ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», ФАУ «ФЦЦС» и ООО «Госнорматив» антиконкурентного соглашения с целью ограничения конкуренции при определении подрядчика для выполнения комплекса работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный».

На основании пункта 3 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции приказом ФАС России от 28.12.2015 № 1324/15 возбуждено дело № 1-16-228/00-22-15 по признакам нарушения ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», ФАУ «ФЦЦС» и ООО «Госнорматив» пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В результате проведенного анализа документов, представленных в ответ на запросы ФАС России, Комиссией ФАС России установлено следующее.

22.02.2012 на совещании по строительству объектов космодрома «Восточный» в присутствии представителей Федерального космического агентства (далее – Роскосмос), ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» было принято следующее решение: до 01.04.2012 «ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» совместно с заказчиком обратиться в уполномоченный орган федерального центра по ценообразованию в строительстве на предмет разработки индивидуального индекса перевода стоимости строительства от цен 2001 г. в текущие».

В письме от 28.03.2012 № 32/39-7, направленном ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» в Роскосмос (заказчик строительства космодрома «Восточный»), содержалась просьба об обращении в ФАУ «ФЦЦС» для разработки индивидуального индекса перевода стоимости строительства от цен 2001 г. в текущие цены.

В письме от 12.05.2012 № УИП-3046-исх, направленном в адрес ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», Роскосмос выразил согласие на разработку индивидуальных объектных индексов пересчёта сметной стоимости для расчётов при строительстве объектов космодрома «Восточный».

19.06.2012 Роскосмос в письме № АЛ-09-4474 попросил Министерство регионального развития Российской Федерации (далее – Минрегион России) и ФАУ «ФЦЦС» разработать индексы изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ, учитывающие организационно-технологические особенности строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный». Ответ на указанное обращение был направлен Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (далее – Госстрой) письмом от 19.10.2012 № 714-ИП/08/ГС, в котором сообщалось о необходимости разработки индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный». Также в указанном письме сообщалось о том, что разработку таких индексов может осуществить ФАУ «ФЦЦС».

Согласно протоколу совещания у руководителя Госстроя от 31.08.2012 № 8-вн/ГС при участии представителей Минрегиона России, ФАУ «ФЦЦС», Роскосмоса, Спецстроя России и других лиц, на котором обсуждались проблемы определения сметной стоимости строительства объектов космической инфраструктуры, в том числе строительства космодрома «Восточный», даны следующие поручения:

1) ФАУ «ФЦЦС»:

– в срок до 30.09.2012 – обеспечить разработку Методики определения стоимости строительства космодрома «Восточный», предусмотрев в ней порядок учёта фактических затрат, связанных со строительством космодрома «Восточный»;

– в срок до 31.10.2012 – обеспечить разработку индивидуальных сметных нормативов, предназначенных для определения стоимости видов работ при строительстве космодрома «Восточный», для которых государственные сметные нормативы отсутствуют;

2) Роскосмосу, Спецстрою в срок до 15.09.2012 – обеспечить представление исходных данных, необходимых для разработки Методики определения стоимости строительства космодрома «Восточный» и индивидуальных сметных нормативов на выполнение работ на объекте космодром «Восточный», а также доступ специалистов ФАУ «ФЦЦС» на космодром «Восточный»;

3) Управлению регулирования градостроительной деятельности Госстроя России:

– в срок до 05.10.2012 – обеспечить подготовку проекта нормативного акта об утверждении Методики определения стоимости строительства космодрома «Восточный»;

– в срок до 05.11.2012 – обеспечить подготовку проекта нормативного акта об утверждении индивидуальных сметных нормативов на выполнение работ на объекте космодром «Восточный».

4) ФАУ ФЦЦС в срок до 20.12.2012 разработать и представить для утверждения в Роскосмос проект Методики разработки отраслевых сметных нормативов, предназначенных для планирования и оценки затрат из федерального бюджета, на строительство объектов космической инфраструктуры.

Из всего вышеизложенного следует, что предполагалась разработка ФАУ «ФЦЦС» Методики определения стоимости строительства космодрома «Восточный», индивидуальных сметных нормативов, предназначенных для определения стоимости видов работ при строительстве космодрома «Восточный», а также индексов изменения сметной стоимости строительства космодрома «Восточный».

В октябре – ноябре 2012 г. ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» направило в Роскосмос и ФКУ «Дирекция космодрома «Восточный» исходные данные для определения стоимости строительства объектов космической инфраструктуры.

В поручении заместителя Председателя Правительства РФ Рогозина Д. О. от 15.02.2013 № РД-П22-894ВПК было отмечено, что разработка нормативной базы, необходимой для обеспечения строительства объектов космодрома «Восточный», «недопустимо затянулась». В связи с этим было поручено:

1) Минрегиону России в срок до 30.07.2013 обеспечить разработку Методики определения стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» с учетом предложений Роскосмоса и Спецстроя России.

2) Спецстрою России и Роскосмосу (срок исполнения отсутствовал) определить

совместно с Минрегионом России необходимые показатели для проведения расчетов за выполненные в 2012 году и в I кв. 2013 года работы при строительстве объектов космодрома с учетом фактических данных о стоимости строительных ресурсов.

Согласно протоколу совещания у руководителя Роскосмоса по вопросам строительства объектов космодрома «Восточный» от 16.03.2013 Спецстрой России совместно с ФАУ «ФЦЦС» было поручено разработать Методику определения стоимости строительства космодрома «Восточный» в срок до 20.04.2013.

Письмом от 16.05.2013 № 563-16003/ФЦ ФАУ «ФЦЦС» направило в адрес Роскосмоса проект Методики определения стоимости строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный». Пунктами 2.7, 2.9 данного проекта предусматривалась разработка индексов изменения стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный».

Совместным приказом Роскосмоса и Спецстроя России от 24.05.2013 № 119/181 утвержден состав Межведомственной рабочей группы Роскосмоса и Спецстроя России (далее – МРГ Роскосмоса и Спецстроя России, МРГ) в том числе для взаимодействия по вопросам ценообразования при строительстве объектов космодрома «Восточный». В состав МРГ Роскосмоса и Спецстроя России вошли представители Роскосмоса, ФКУ «Дирекция космодрома «Восточный», ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России, ФГУП «Организация «Агат», ФАУ «ФЦЦС» <....>, ФГУП «Спецстройсервис», ОАО «31 ГПИСС», ФГУП «Спецстройтехнологии», ОАО «ИПРОМАШПРОМ», Минрегиона России.

Согласно протоколу № 1 совещания МРГ Роскосмоса и Спецстроя России по вопросам ценообразования объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» от 21.06.2013 № УИП-6242-пр ФАУ «ФЦЦС» в рамках исполнения протокола Госстроя России от 31.08.2012 № 8-вн/ГС был разработан и направлен участникам МРГ проект Методики определения стоимости строительства объектов космодрома «Восточный». Также в протоколе отмечалось, что участниками МРГ «в рабочем порядке с сентября 2012 г. были неоднократно рассмотрены проекты Методики, а также устранены возникшие замечания».

Участники МРГ Роскосмоса и Спецстроя России решили согласовать проект Методики с учетом изменений.

Письмом от 25.06.2013 № ВП-09-5049 Роскосмос направил в адрес Госстроя проект Методики определения стоимости строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» для рассмотрения и включения в Федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета (далее – федеральный реестр сметных нормативов).

Письмом от 02.08.2013 № 7993-БМ/12/ГС Госстрой уведомил Роскосмос о направлении проекта Методики определения стоимости строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» на экспертизу в ФАУ «Главгосэкспертиза России».

19.09.2013 индивидуальный сметный норматив «Методика определения стоимости

строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» был внесен в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, приказом Госстроя № 349/ГС.

Таким образом, несмотря на то, что исходные данные были представлены ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» еще в октябре – ноябре 2012 г., в нарушение ряда поручений ФАУ «ФЦЦС» разработало Методику определения стоимости строительства объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный» только к маю 2013 г. Указанная Методика была включена в федеральный реестр сметных нормативов 19.09.2013. Далее предполагалась разработка индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный» для перевода цен от уровня 2001 года в текущие.

Согласно протоколу совещания у первого заместителя председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации от 28.08.2013 № ИХ-П22-7пр было принято к сведению сообщение директора Спецстроя по вопросу взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций по строительству объектов космодрома «Восточный» и достигнутых договоренностей между Спецстроем России, Роскосмосом и Госстроем о согласованном графике подготовки необходимых материалов, связанных с выполнением поручения Правительства Российской Федерации от 15.02.2013 № РД-П22-894ВПК, предусматривающего в том числе завершение разработки, проведения экспертной оценки и внесения в федеральный реестр сметных нормативов в установленном порядке Госстроем индексов пересчёта сметной стоимости по строительству космодрома «Восточный» до 18.09.2013.

Письмами от 30.08.2013 № 381/725-В, от 02.09.2013 № 381/733-В, от 03.09.2013 № 381/739-В, от 11.09.2013 № ДКВ-49-исх, от 12.09.2013 № 381/769-В ФКУ «Дирекция космодрома «Восточный» направило в адрес Госстроя исходные данные для разработки индивидуальных индексов пересчёта сметной стоимости строительства для объектов космической инфраструктуры космодрома «Восточный». Копии части указанных писем направлялись также руководителю ФАУ «ФЦЦС» <....>, заместителю руководителя ФАУ «ФЦЦС» <....>

Часть исходных данных от ФКУ «Дирекция космодрома «Восточный» Госстрой переслал в ФАУ «ФЦЦС» письмом от 04.09.2013 № 9627-ЕЖ/12/ГС.

Из протокола совещания у временно исполняющего обязанности первого заместителя директора Спецстроя России <....> от 06.09.2013 следует, что был принят к сведению доклад заместителя начальника – руководителя обособленного подразделения ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» <....> о том, «что к переданной Дирекцией космодрома «Восточный» сметной документации по четырём объектам линейных сооружений – автомобильные и железные дороги ФЦЦС замечаний не имеет и приступил к разработке индивидуальных индексов пересчёта».

Письмом от 13.09.2013 № 1061-18838/ФЦ ФАУ «ФЦЦС» направило результаты рассмотрения исходных данных в Госстрой и сообщило о том, что представленный

комплект исходных данных, используемых при строительстве космодрома «Восточный», является не полным и подлежит доработке. Указанные результаты рассмотрения ФАУ «ФЦЦС» исходных данных были перенаправлены Госстроем в Роскосмос письмом от 19.09.2013 № 10196-БМ/12/ГС, в котором сообщалось следующее: «Разработка и внесение в федеральный реестр сметных нормативов индивидуальных индексов пересчёта сметной стоимости строительства космодрома «Восточный» в установленном Госстроем порядке не представляется возможным в связи с тем, что объём представленных исходных данных является неполным и не позволяет осуществить расчёт».

Письмом от 16.09.2013 № 9991-ЕЖ/12/ГС Госстрой направил в ФАУ «ФЦЦС» исходные данные, полученные от ФКУ «Дирекция космодрома «Восточный» и Министерства строительства и архитектуры Амурской области. В тексте указанного письма содержалась фраза: «Управление регулирования градостроительной деятельности Госстроя направляет для разработки индивидуальных индексов стоимости строительства космодрома «Восточный»...».

Таким образом, исходные данные для расчёта индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» представлялись в ФАУ «ФЦЦС», которое и должно было разработать указанные индексы.

Вместе с тем разработка индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» была осуществлена ООО «ЦНИИМЦЕН»

1

ООО «ЦНИИМЦЕН» прекратило деятельность при присоединении к ООО «Цеф» (согласно записи в ЕГРЮЛ от 08.07.2014).

и ООО «Госнорматив», имеющими следующие связи с ФАУ «ФЦЦС» (в том числе через некоммерческую организацию «Национальная ассоциация сметного ценообразования и стоимостного инжиниринга» (далее – НО «НАСИ»)):

– в период с 11 ноября 2010 г. по 27 января 2014 г. НО «НАСИ» владела 100% долей ООО «ЦНИИМЦЕН» (президентом НО «НАСИ» в 2008 – 2010 гг. являлся руководитель ФАУ «ФЦЦС» <....>, начальником департамента информационных технологий НО «НАСИ» – заместитель руководителя ФАУ «ФЦЦС» <....>);

– директором ООО «ЦНИИМЦЕН» в 2012 – 2013 гг. являлась <....>, назначенная на должность президентом НО «НАСИ» и руководителем ФАУ «ФЦЦС» <....>;

– <....> являлись одновременно сотрудниками ООО «ЦНИИМЦЕН» и ФАУ «ФЦЦС»;

– учредителем ООО «Госнорматив» является НО «НАСИ»;

– адрес, по которому было зарегистрировано ООО «ЦНИИМЦЕН», совпадает с юридическим адресом ООО «Госнорматив» в настоящее время.

23.08.2012 между ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» и ООО «ЦНИИМЦЕН» по

результатам проведения запроса предложений заключён договор № 73/ГУСДА/12 на выполнение комплекса работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства проекта «Космодром «Восточный», Строительство автомобильных и железных дорог космодрома» на 2 квартал 2012 г.

31.07.2013 между ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» и ООО «ЦНИИМЦЕН» заключено дополнительное соглашение к договору от 23.08.2012 № 73/ГУСДА/12, в соответствии с которым срок выполнения работ по договору устанавливался до 31.12.2013 (вместо первоначального срока – 2 месяца с даты представления исходных данных), а также изменялся предмет договора – индексы необходимо было рассчитать на 3 квартал 2013 г.

Результаты работ по договору от 23.08.2012 № 73/ГУСДА/12 ООО «ЦНИИМЦЕН» направило в адрес ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» письмом от 07.10.2013 № 48/2013.

По результатам анализа вышеизложенных фактов и обстоятельств ФАС России также были установлены признаки нарушения ООО «ЦНИИМЦЕН» и ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» антимонопольного законодательства при определении подрядчика для выполнения работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства автомобильных и железных дорог космодрома «Восточный», однако в связи с истечением сроков давности дело возбуждено антимонопольным органом не было (статья 41.1 Закона о защите конкуренции).

02.10.2013 на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (<http://www.zakupki.gov.ru>) было размещено извещение о проведении закупки № 31300584519, согласно которому закупка работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости осуществлялась ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» в форме закупки у единственного поставщика – ООО «Госнорматив» – по следующим объектам:

- «Космодром «Восточный». Строительство стартового комплекса РН «Союз-2», площадка 1С»;
- «Технический комплекс КРК «Союз-2». Площадка № 2. Территория № 1»;
- «Космодром «Восточный». Создание промышленной строительной эксплуатационной базы космодрома. I этап».

В письме ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» от 02.10.2013 г. № 32/49-492 в адрес ФАУ «ФЦЦС» сообщалось следующее:

«В рамках реализации протокольного поручения от 28.08.2013 по вопросу ценообразования в строительстве объектов космодрома «Восточный» разработку индивидуальных индексов изменения сметной стоимости объектов космодрома «Восточный» возможно поручить ООО «Госнорматив».

В целях определения указанной организации исполнителем работ в рамках действующих нормативных документов прошу Ваших рекомендаций по ООО «Госнорматив».

Как в упоминаемом в тексте данного письма протоколе от 28.08.2013, так и в поручении заместителя Председателя Правительства РФ от 15.02.2013 № РД-П22-894ВПК, на которое имеется ссылка в протоколе, нет указания на поручение (возможность поручения) разработки индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» частным коммерческим организациям. Из ранее приведённой переписки и протоколов совещаний следует, что разработку индивидуальных индексов должно было осуществить ФАУ «ФЦЦС».

В письме ФАУ «ФЦЦС» от 03.10.2013 № 1159-18831/ФЦ в ответ на обращение ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» говорится, что «компания «Госнорматив» представляет собой специализированную организацию в сфере ценообразования и сметного нормирования, которая осуществляет разработку комплекса методических и сметно-нормативных документов для различных отраслей экономики и крупных национальных компаний». Кроме того, в указанном письме сообщалось, что ООО «Госнорматив» является членом НО «НАСИ», имеет соответствующие допуски СРО «Национальное объединение специалистов стоимостного инжиниринга», обладает значительными кадровыми и техническими ресурсами, а также зарекомендовала себя ответственным исполнителем.

В письме от 02.10.2013 № 32/33-1417 ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» обращается в Спецстрой России по вопросу согласования совершения крупной сделки на выполнение комплекса работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости с ООО «Госнорматив».

Таким образом, ещё до получения ответа от ФАУ «ФЦЦС» о рекомендации ООО «Госнорматив» в качестве контрагента ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» уже фактически определило ООО «Госнорматив» в качестве подрядчика.

Письмом от 04.10.2013 № 11/8318/1 Спецстрой России согласовал сделку. В тексте указанного письма имеется написанная от руки фраза «на основании рекомендаций ФАУ «ФЦЦС».

Таким образом, ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» и ФАУ «ФЦЦС» совместно определили ООО «Госнорматив» в качестве единственного подрядчика для выполнения работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный».

02.10.2013 комиссия по закупке у единственного поставщика для нужд ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», согласно протоколу № 1583еп/2013, приняла решение о заключении договора с ООО «Госнорматив» на выполнение комплекса работ по расчету индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства: проведение работ по подготовке экономической части проекта организации строительства, разработка ресурсно-технологических моделей, разработка индивидуальных индексов изменения сметной стоимости, организация проведения экспертизы проектов индексов, сопровождение процедуры согласования уполномоченными ведомствами.

В соответствии с протоколом от 02.10.2013 № 1583еп/2013 при обосновании закупки у единственного поставщика комиссия сослалась на п. 9 ст. 22 Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой»

при Спецстрое России».

Указанный пункт введён в Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» приказом от 29.08.2013 и предполагает осуществление закупки у единственного поставщика в случае, если «возникают условия невозможности исполнения договорных обязательств Заказчиком в установленный срок и для предотвращения последствий необходима определенная продукция (товары, работы, услуги), приобретение которой конкурентными процедурами закупок в договорные сроки невозможно. Данный пункт применяется при:

- срыве срока утверждённого графика строительства объекта и своевременного ввода объекта в эксплуатацию;
- срыве сроков поставки продукции контрагентом;
- поставке некачественной продукции контрагентом;
- срыве сроков выдачи проектно-сметной документации;
- внесении изменений в проектно-сметную документацию».

При этом установлено, что данную закупку в соответствии с Положением о закупках товаров, работ, услуг для нужд ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» возможно было осуществить посредством проведения конкурентных процедур: конкурса, запроса предложений или запроса котировок. Использование вышеуказанного основания для осуществления закупки у единственного поставщика стало возможным вследствие непринятия ФАУ «ФЦЦС» мер по разработке индексов и явилось инструментом ограничения конкуренции при закупке работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства космодрома «Восточный».

04.10.2013 ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» и ООО «Госнорматив» заключили договор № 18/09-2013И на выполнение комплекса работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный» на общую сумму 320 104 550,00 рублей.

Согласно техническому заданию и календарному плану, являющимся приложениями к договору от 04.10.2013 № 18/09-2013И, для выполнения работ установлен срок «до «15» октября 2013 года с момента предоставления исходных данных».

В соответствии с документами и информацией, представленными в адрес ФАС России, исходные данные направлялись Госстрою и ФАУ «ФЦЦС». При этом сведения о предоставлении исходных данных в ООО «Госнорматив» отсутствуют.

В настоящее время работы по договору между ООО «Госнорматив» и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» выполнены и оплачены на сумму 280 052 275,00 рублей, что подтверждается актами сдачи-приёмки выполненных работ от 20.11.2013 №№ 1, 2, 3, и платёжными поручениями от 27.12.2013 № 26518, от 01.07.2014 № 10240, от 04.07.2014 № 10486.

Результаты выполненных работ по договору от 04.10.2013 № 18/09-2013И ООО «Госнорматив» направило в адрес ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» письмом от 05.12.2013 № ГН-414/2013. Данное письмо содержало:

- значения индивидуальных индексов изменения стоимости строительно-монтажных работ по материалам, фонду оплаты труда, эксплуатации машин и механизмов, а также общих индексов;
- расчётные обоснования к индивидуальным индексам (Пояснительная записка);
- положительное заключение ФАУ «ФЦЦС»;
- выписку из федерального реестра сметных нормативов.

При этом в расчётных обоснованиях к индивидуальным индексам (Пояснительной записке) ООО «Госнорматив» среди индексов, расчёт которых предусматривался документацией о закупке у единственного поставщика и договором от 04.10.2013 № 18/09-2013И, заключённым между ООО «Госнорматив» и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», указаны также индексы изменения сметной стоимости по проектам «Строительство автомобильных дорог космодрома (1-я очередь, I – II этапы)» и «Строительство железных дорог космодрома (1-я очередь, I – II этапы)», являвшиеся предметом договора от 23.08.2012 № 73/ГУСДА/12, заключённого между ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» и ООО «ЦНИИМЦЕН».

Таким образом, результаты работ по договору, которые ООО «Госнорматив» должен был сдать в срок до 15.10.2013, были направлены в адрес ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» только 05.12.2013, а также содержали индексы изменения сметной стоимости строительства автомобильных и железных дорог космодрома «Восточный», которые являлись предметом договора между ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» и ООО «ЦНИИМЦЕН».

В то же время индексы изменения сметной стоимости строительства, разработанные ООО «ЦНИИМЦЕН» и ООО «Госнорматив» по договорам с ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» соответственно, были рассмотрены МРГ Роскосмоса и Спецстроя России 08.10.2013, то есть на следующий день после сдачи результатов работ ООО «ЦНИИМЦЕН» (письмо ООО «ЦНИИМЦЕН» от 07.10.2013 № 48/2013) и через 4 дня после заключения договора между ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» и ООО «Госнорматив».

Согласно протоколу совещания от 08.10.2013 МРГ Роскосмоса и Спецстроя России решила:

«1. Принять к сведению указанные индексы изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» на III квартал 2013 года:

(...)

2. Роскосмосу в срок до 11 октября 2013 года направить указанные в п. 1 индексы изменения сметной стоимости в Госстрой для организации процедуры рассмотрения и внесения в федеральный реестр сметных нормативов.

3. Госстрою России в срок до 18 октября 2013 года организовать экспертное рассмотрение и внесение соответствующих сведений в федеральный реестр сметных нормативов».

Письмом от 11.10.2013 № УИП-8151-исх Роскосмос направил в адрес Госстроя индексы изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» для рассмотрения и внесения в федеральный реестр сметных нормативов.

31.10.2013 письмом № 12323-ЕЖ/12/ГС Госстрой переслал в ФАУ «ФЦЦС» письмо Роскосмоса от 11.10.2013 № УИП-8151-исх с индивидуальными индексами и с просьбой направить результаты рассмотрения индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» в адрес Госстроя в максимально короткий срок.

На следующий день, письмом от 01.11.2013 № 1305-19509/ФЦ ФАУ «ФЦЦС» направило в адрес Госстроя заключение по результатам рассмотрения расчётных обоснований и индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» от 2013 года без даты. В качестве экспертов ФАУ «ФЦЦС» заключение подписали <....> (работники ООО «ЦНИИМЦЕН»). Утвердил заключение руководитель ФАУ «ФЦЦС» <....>

Письмом от 07.11.2013 № 12610-АС/12/ГС Госстрой переслал в адрес Роскосмоса вышеуказанное заключение ФАУ «ФЦЦС».

На основании письма Госстроя от 07.11.2013 № 12610-АС/12/ГС индексы изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» были включены в федеральный реестр сметных нормативов под регистрационным номером 81.

При этом Комиссией ФАС России установлено, что на момент разработки индивидуальных индексов изменения стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный» и включения их в федеральный реестр сметных нормативов отсутствовал какой-либо документ, регламентирующий порядок разработки и утверждения индивидуальных индексов. К разработке и утверждению индивидуальных индексов определения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» применялись частично Методика расчёта прогнозных индексов изменения стоимости строительства, утверждённая приказом Минрегиона России от 20.08.2009 № 355, и Порядок разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, утверждённый приказом Госстроя от 04.12.2012 № 75/ГС. Это подтверждается ответами ФАУ «ФЦЦС» и Минстроя России на запросы ФАС России и пояснениями представителя ФАУ «ФЦЦС» на заседании Комиссии.

Письмом от 18.12.2013 № 15/11187 Спецстрой России попросил руководителя ФАУ «ФЦЦС» <....> произвести экспертизу расчёта цены по договорам, заключенным ФГУП «ГУ СДА при Спецстрое России» с ООО «ЦНИИМЦЕН» и ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» с ООО «Госнорматив», с выдачей соответствующего заключения.

Письмом от 19.12.2013 № 1490-18716/ФЦ ФАУ «ФЦЦС» направило в адрес Спецстроя России заключение по результатам проведения экспертизы определения цены вышеуказанных контрактов. Данное заключение содержало вывод о том, что «совокупная договорная стоимость выполнения комплекса работ по разработке индивидуальных индексов по объектам космодрома «Восточный» в размере 445 млн. руб. (договоры от 23.08.2012 № 73/ГУСДА/12, от 04.10.2013 № 18.09-2013И) не превышает предельной расчётной стоимости выполнения работ, определённой с применением действующих нормативных показателей».

Таким образом, ФАУ «ФЦЦС» «легализовало» расчет стоимости работ, выполненных связанными с ФАУ «ФЦЦС» организациями, обеспечив реализацию антиконкурентного соглашения.

При этом денежные средства за проведение экспертизы (проверки достоверности) расчетных обоснований и индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный», а также за проведение экспертизы расчёта цены договоров, заключенных между ФГУП «ГУСДА при Спецстрое России» и ООО «ЦНИИМЦЕН» и между ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» и ООО «Госнорматив», проведённых по поручениям Госстроя и Спецстроя России, не взимались, что подтверждается письмами ФАУ «ФЦЦС» от 16.03.2016 № И539/16, от 18.04.2016 № ИС800/16.

Кроме того, ФАУ «ФЦЦС» не оказывало государственные услуги в сфере сметного нормирования и ценообразования, как следует из письма Минстроя России от 22.04.2016 № 12229-ХМ/09.

В соответствии с п. 1.2 устава ФАУ «ФЦЦС» в редакции, действовавшей в 2013 г., ФАУ «ФЦЦС» «является некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству в сфере ценообразования и сметного нормирования в строительстве, а также методологического руководства региональными органами по ценообразованию в строительстве и специализированными отраслевыми организациями».

Исходя из положения ФАУ «ФЦЦС» в качестве подведомственной Госстрою организации данному учреждению на совещании у руководителя Госстроя были даны поручения по вопросам определения стоимости строительства объектов космодрома «Восточный». В рамках реализации указанных поручений представители ФАУ «ФЦЦС» приняли участие в ряде совещаний по вопросам строительства космодрома «Восточный», а также направили ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» рекомендации в отношении ООО «Госнорматив». По мнению Комиссии, рекомендации ФАУ «ФЦЦС» оказали влияние на принятие решения ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» о заключении договора на разработку индивидуальных индексов для объектов космодрома «Восточный» с ООО «Госнорматив», а также на принятие решения Спецстроем России о согласовании крупной сделки между ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» и ООО «Госнорматив» вследствие того, что ФАУ «ФЦЦС» исполняло функции федерального органа исполнительной власти.

Также представители ФАУ «ФЦЦС» принимали участие в совещаниях, касающихся строительства космодрома «Восточный», наряду с представителями федеральных

органов исполнительной власти.

Согласно информации, представленной ФАУ «ФЦЦС» в адрес ФАС России письмом от 02.06.2016 № Ис-1315/16, участие представителей ФАУ «ФЦЦС» в совещаниях по вопросам строительства космодрома «Восточный» осуществлялось в рамках функций, возложенных на учреждение Госстроем.

Рассмотрение и выдача заключения ФАУ «ФЦЦС» по результатам рассмотрения расчётных обоснований и индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» на III квартал 2013 г. были осуществлены ФАУ «ФЦЦС» по поручению Госстроя (письмо Госстроя от 31.10.2013 № 12323-ЕЖ/12/ГС) и на основании приказа Госстроя от 04.12.2012 № 75/ГС «Об утверждении Порядка разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета» (далее – Порядок), зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации 07.03.2013 под номером 27573.

В соответствии с Порядком разработанные проекты сметных нормативов представляются для рассмотрения в Госстрой (в настоящее время – Минстрой России) федеральными органами исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, юридическими и физическими лицами.

Согласно пункту 15 Порядка рассмотрение представленных материалов в Госстрое включает в себя:

проверку комплектности представленных материалов;

проведение проверки представленных расчетных обоснований проекта сметного норматива;

внесение (отказ во внесении) сметного норматива в федеральный реестр сметных нормативов.

В соответствии с пунктами 18 – 20 Порядка для проведения экспертизы (проверки представленных расчетных обоснований проекта сметного норматива) Госстрой направляет проекты сметных нормативов с прилагаемыми материалами в подведомственную организацию (ФАУ «ФЦЦС»). Результаты экспертизы проектов сметных нормативов оформляются в виде экспертного заключения, которое направляется в Госстрой. Сметный норматив, по которому принято решение о внесении в федеральный реестр сметных нормативов, утверждается путём издания Госстроем приказа о внесении сметного норматива в федеральный реестр сметных нормативов.

Таким образом, в соответствии с указанным Порядком проверка расчётных обоснований проекта сметного норматива, проведение которой является функцией ФАУ «ФЦЦС», являлась и является неотъемлемой частью процесса рассмотрения проектов сметных нормативов, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти (Госстроем, в настоящее время – Минстроем России).

Учитывая вышеизложенное, при рассмотрении и выдаче заключения

по результатам рассмотрения расчётных обоснований и индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ по объектам космодрома «Восточный» на III квартал 2013 г. ФАУ «ФЦЦС» осуществляло функции Госстроя, так как это являлось и является частью процесса рассмотрения проекта сметного норматива в соответствии с утверждённым Порядком.

Приведённая выше позиция подтверждается также письмом ФАУ «ФЦЦС» от 02.06.2016 № Ис-1315/16 и позицией Счётной палаты Российской Федерации.

Таким образом, Комиссия ФАС России, исходя из анализа положений устава ФАУ «ФЦЦС» в указанной редакции, совокупности фактических обстоятельств дела, ответов на запросы ФАС России (в т. ч. вышеуказанного ответа ФАУ «ФЦЦС» от 02.06.2016 № Ис-1315/16), приходит к выводу о том, что ФАУ «ФЦЦС» в ходе разработки и утверждения индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» исполняло функции федерального органа исполнительной власти (Минрегиона России, Госстроя).

Также ФАС России проведено исследование рынка работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный», по результатам которого составлен краткий отчёт об исследовании рынка от 04.07.2016.

В соответствии с вышеуказанным отчётом в период с 22.02.2012 по 07.11.2013 на рынке работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный», являвшемся федеральным рынком, помимо ООО «Госнорматив», могли действовать (действовали) иные хозяйствующие субъекты, например, ГАУ МО «Мособлгосэкспертиза».

В соответствии с письмом ГАУ МО «Мособлгосэкспертиза» от 16.03.2016 № 631P/2 (вх. ФАС России от 17.03.2016 № 34967/16) и позицией данного учреждения, озвученной его законным представителем 19.04.2016 на заседании Комиссии ФАС России по рассмотрению дела № 1-16-228/00-22-15 о нарушении антимонопольного законодательства, ГАУ МО «Мособлгосэкспертиза» занимается разработкой в том числе индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства, обладает соответствующим количеством квалифицированных специалистов и иными необходимыми ресурсами, и могло принять участие в конкурентной процедуре на право заключения контракта на выполнение работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный».

Кроме того, согласно письму ГАУ МО «Мособлгосэкспертиза» от 13.04.2016 № 1014P/1 стоимость разработки индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный» в случае, если бы работы были выполнены данным учреждением, составила бы 910 000 рублей.

Следовательно, в случае проведения ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России конкурентной процедуры с целью определения подрядчика для выполнения работ по расчёту индексов в ней могли бы принять участие и иные хозяйствующие субъекты, действующие на соответствующем рынке и способные предложить выгодные условия и стоимость выполнения работ.

Таким образом, из всего вышеизложенного следует, что в период до 02.10.2013

ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», ФАУ «ФЦЦС» и ООО «Госнорматив» заключили антиконкурентное соглашение (далее – Соглашение).

Целью Соглашения являлось ограничение конкуренции при определении подрядчика для выполнения комплекса работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный». Соглашение реализовывалось до 04.07.2014 (дата последнего платежа по договору от 04.10.2013 № 18/09-2013И, заключённому между ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» и ООО «Госнорматив»).

Реализация Соглашения включала четыре взаимосвязанных элемента:

- 1) непринятие ФАУ «ФЦЦС» (в нарушение ряда поручений) мер по разработке индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный»;
- 2) направление ФАУ «ФЦЦС» специально запрошенных ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» рекомендаций в отношении связанной с ФАУ «ФЦЦС» организации – ООО «Госнорматив» – с целью выбора данного общества в качестве единственного подрядчика для выполнения работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный»;
- 3) непроведение ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» конкурентных процедур для определения подрядчика для выполнения работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный»;
- 4) следование ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» рекомендации ФАУ «ФЦЦС» о выборе ООО «Госнорматив» в качестве единственного подрядчика для выполнения работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства объектов космодрома «Восточный».

Каких-либо требований, возражений и доводов, их обосновывающих, от лиц, участвующих в деле № 1-16-228/00-22-15 о нарушении антимонопольного законодательства, Комиссии ФАС России не поступало.

Согласно пункту 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между организациями, осуществляющими функции федеральных органов исполнительной власти, и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к ограничению доступа на товарный рынок.

Ограничение доступа на товарный рынок в рассматриваемом Комиссией деле выразилось в непроведении ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» конкурентных процедур для определения подрядчика для выполнения работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства

объектов космодрома «Восточный», в связи с чем иные, кроме ООО «Госнорматив», хозяйствующие субъекты, обладающие соответствующими техническими ресурсами и квалифицированными специалистами, не имели возможности принять участие в процедуре закупки работ по расчёту указанных индексов, предложив конкурентоспособные условия и стоимость выполнения работ.

В соответствии с частью 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашение – договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела № 1-16-228/00-22-15 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся в деле доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», ФАУ «ФЦС» и ООО «Госнорматив» по пункту 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.