

16.06.2016г.

г. Тула

Во исполнение поручения ФАС России от 18.03.2016 № ЦА/16986/16 "О направлении поручения в территориальные органы ФАС России" Тульское УФАС России:

1. провело осмотры (с составлением актов осмотра) интернет-сайтов министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области (далее – Министерство) и подведомственных ему учреждений:

-государственного учреждения Тульской области "Региональный хозрасчетный центр по ценообразованию в строительстве" (далее – Центр);

-государственного учреждения капитального строительства "ТулобЛУКС";

-государственного автономного учреждения Тульской области "Управление государственной экспертизы в строительстве по Тульской области";

2. получило сведения и документы от Министерства и подведомственных ему учреждений.

В результате анализа осмотра интернет-сайтов вышеуказанных организаций и полученных сведений и документов было установлено следующее.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 (в редакции от 23.01.2016 № 29) "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" утверждено Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию (далее – Положение).

В соответствии со вторым абзацем пункта 7 Положения разделы 6, 11, 5 и 9 проектной документации, требования к содержанию которых устанавливаются соответственно пунктами 23, 27(1)-31, 38, 42 Положения, **разрабатываются в полном объеме** для объектов капитального строительства, **финансируемых полностью или частично за счет средств соответствующих бюджетов.**

Согласно пункту 28 Положения раздел 11 "Смета на строительство объектов капитального строительства" должен содержать текстовую часть в составе пояснительной записки к сметной документации и сметную документацию. При этом сметная документация должна содержать сводку затрат, сводный сметный расчет стоимости строительства, объектные и локальные сметные расчеты (сметы), сметные расчеты на отдельные виды затрат (пункт 30 Положения).

Сметная документация на строительство объектов капитального строительства, **финансируемое полностью или частично с привлечением средств федерального бюджета, составляется с применением сметных нормативов, включенных в федеральный реестр сметных нормативов**, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется за счет средств федерального бюджета.

Приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 04.12.2012 № 75/ГС (зарегистрирован в Минюсте РФ 07.03.2013 № 27573, действует с 31.03.2013г.) утвержден Порядок разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости

объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета (далее – Порядок разработки сметных нормативов).

Порядок разработки сметных нормативов устанавливает общие требования к процедуре разработки, рассмотрения и утверждения сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета.

В соответствии с пунктом 2 Порядка разработки сметных нормативов сметные нормативы подразделяются, в частности, на:

-нормативы, предназначенные для определения сметной стоимости строительства объектов капитального строительства вне зависимости от места расположения объектов, являющиеся **основой для разработки территориальных сметных нормативов** (далее – государственный сметный норматив);

-нормативы, предназначенные для определения сметной стоимости строительства объектов капитального строительства в отдельном субъекте Российской Федерации, учитывающие региональные условия выполнения работ (далее – территориальный сметный норматив).

Территориальные сметные нормативы подлежат включению в соответствующий раздел федерального реестра сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета (далее – федеральный реестр сметных нормативов).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 № 427 утверждено Положение о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета. В соответствии с пунктом 18 данного Положения предметом проверки сметной стоимости является изучение и оценка расчетов, содержащихся в сметной документации, в целях установления их соответствия сметным нормативам, включенным в федеральный реестр сметных нормативов, физическим объемам работ, конструктивным, организационно-технологическим и другим решениям, предусмотренным проектной документацией. При этом согласно подпункту "б" пункта 22 вышеуказанного Положения, если расчеты, содержащиеся в сметной документации, произведены не в соответствии со сметными нормативами, включенными в федеральный реестр сметных нормативов, оформляется заключение о недостоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства.

Таким образом, анализ федеральных норм свидетельствует об обязательном применении как федеральных, так и территориальных сметных нормативов при составлении сметной документации в случае **финансирования полностью или частично с привлечением средств федерального бюджета** строительства объектов капитального строительства.

В целях создания в области единой системы по вопросам ценообразования в

строительстве, осуществляемого за счет бюджетных ассигнований, согласно постановлению администрации Тульской области от 19.05.93 № 223 (в ред. от 29.09.2005 № 698) "Об образовании комиссии и регионального хозрасчетного центра по ценообразованию в строительстве" при департаменте по развитию строительного комплекса администрации области на правах юридического лица был создан региональный хозрасчетный центр по ценообразованию в строительстве, к основным задачам которого, в частности, отнесена разработка региональных норм и нормативов, необходимых для определения стоимости строительства, с формированием регионального банка данных.

В настоящее время функциями и полномочиями учредителя Центра наделено Министерство (пункт 4 постановления правительства Тульской области от 30.11.2011 № 205 "О создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения Тульской области "Региональный хозрасчетный центр по ценообразованию в строительстве").

В соответствии с пунктом 2.2 изменений, внесенных в учредительные документы Центра (утверждены приказом Министерства от 20.06.2014 № 30) основной целью деятельности Центра является реализация на территории Тульской области единой государственной политики в области ценообразования и сметного нормирования, разработка и актуализация сметно-нормативной базы Тульской области. Для достижения цели деятельности Центр осуществляет, в том числе:

-разработку и поддержание в актуальном состоянии территориальных сметных нормативов Тульской области на строительные, ремонтно-строительные, монтажные, пусконаладочные и иные виды работ;

-разработку расчетных индексов пересчета к элементам прямых затрат единичных расценок на строительные, ремонтно-строительные, монтажные, пусконаладочные и иные виды работ.

Согласно представленным документам Центром с Некоммерческой организацией "Национальная ассоциация сметного ценообразования и стоимостного инжиниринга" (далее – НО "НАСИ") заключены:

-договор от 01.10.2009 № 3-Т о возмездном оказании услуг в области обработки данных с НО "НАСИ" и ООО "ИНАС+" (далее – договор № 3-Т);

-договор–публичная оферта о заключении договора на оказание услуг по предоставлению информации и созданию базы данных, утвержден приказом исполнительного директора НО "НАСИ" от 31.03.2011 г. (далее – Оферта);

-договор–публичная оферта о заключении договора на оказание услуг по предоставлению информации и заказа на создание базы данных (новая редакция), утвержден приказом исполнительного директора НО "НАСИ" от 03.02.2014 № 9 (далее – Договор).

В целях реализации договора № 3-Т стороны приняли на себя, в частности, следующие обязательства:

-Заказчик (Центр) обязуется в течение 90 календарных дней после получения от Исполнителя-2 (ООО "ИНАС+") по акту приема-передачи эталонной базы в формате программного комплекса "РИК" **провести формирование новой редакции ТСНБ ТЕР-**

2001 и передать по акту приема-передачи Исполнителю-2 (пункт 2.1.1);

-Исполнитель-1 (НО "НАСИ") обязуется передать Исполнителю-2 по акту приема-передачи во временное пользование эталон федеральной сметно-нормативной базы и программный продукт "Центр-Регион" исключительно в целях исполнения Исполнителем-2 обязательств по договору в течение 10-ти календарных дней с момента подписания договора (пункт 2.2.1);

-Исполнитель-2 обязуется в течение 10-ти календарных дней с момента получения данных от Исполнителя-1 произвести работу по переводу эталона федеральной сметно-нормативной базы в формат программного продукта "РИК" и передать ее результаты по акту приема-передачи Заказчику (пункт 2.3.1).

Как следует из пункта 3.1.1 Оферты НО "НАСИ" предоставляет Пользователю (акцептанту) услуги доступа к ЭТАЛОННЫМ БАЗАМ ДАННЫХ с целью использования исключительно для формирования ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ на условиях, определенных договором.

Кроме того, НО "НАСИ" предоставляет Пользователю доступ к функционалу ПРОГРАММНОГО ПРОДУКТА, позволяющему производить привязку ЭТАЛОННОЙ БАЗЫ ДАННЫХ в соответствии с региональными особенностями ценообразования, создавать заявки на добавление новых нормативов или их корректировку, импортировать информацию посредством электронного формата, формированию выходных форм сборников (пункт 3.1.2 Оферты).

При этом согласно пункту 3.1.3 Оферты НО "НАСИ" предоставляет услуги по проведению технологической проверки (экспертизы) ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ на предмет соответствия государственной системе ценообразования.

Исключительные права на ЭТАЛОННУЮ БАЗУ ДАННЫХ принадлежат НО "НАСИ" (пункт 6.1 Оферты).

ИТОГОВАЯ БАЗА ДАННЫХ является производным произведением, представляющим собой переработку другого произведения – ЭТАЛОННОЙ БАЗЫ ДАННЫХ (пункт 6.2 Оферты).

Обладателями исключительного права на ВЫХОДНЫЕ ФОРМЫ, сформированные на основе ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ, созданной в порядке, установленном договором, в том числе, в целях охраны от несанкционированного извлечения и повторного использования ее материалов, являются совместно НО "НАСИ" и Пользователь (пункт 6.3 Оферты).

При этом в разделе 2 Оферты "Термины и определения" установлено:

-ЭТАЛОННАЯ БАЗА ДАННЫХ – база данных для ЭВМ в электронном виде, содержащая сметно-нормативные и информационно-справочные базы данных по ценообразованию, расположенные на интернет-сайте НО "НАСИ"
<http://www.ascsi.ru>;

-ИТОГОВАЯ БАЗА ДАННЫХ – база данных для ЭВМ, **содержащая территориальную сметно-нормативную** и/или территориальную информационно-справочную **базу данных по ценообразованию**, созданную на основе ЭТАЛОННОЙ БАЗЫ ДАННЫХ

путем перевода и ее модификации для дальнейшего использования в целях формирования территориальных единичных расценок в полном соответствии с действующими методическими документами и государственными сметными нормативами.

Согласно пункту 5.3 Оферты НО "НАСИ" по запросу Пользователя оказывает ему содействие в регистрации ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ и **включении в Реестр нормативов в области сметного нормирования и ценообразования в сфере градостроительной деятельности, действующих на территории Российской Федерации.**

В разделе 2 Договора "Термины и определения" вводится понятие "ТСНБ" – территориальная или отраслевая сметно-нормативная база, **являющаяся формой представления ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ**, выпускаемая и/или утверждаемая в соответствии с действующими методическими документами и государственными (национальными) сметными нормативами. **ТСНБ является производением, производным от ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ.**

Кроме того, в разделе 2 Договора "Термины и определения" по сравнению с соответствующим разделом Оферты изменены определения понятий ЭТАЛОННАЯ БАЗА ДАННЫХ и ИТОГОВАЯ БАЗА ДАННЫХ:

-ЭТАЛОННАЯ БАЗА ДАННЫХ – база данных для ЭВМ в электронном виде, являющаяся составным производением и включающая в себя сметно-нормативные и информационно-справочные базы данных по ценообразованию, расположенные на интернет-сайте НО "НАСИ" <http://www.ascsi.ru>;

-ИТОГОВАЯ БАЗА ДАННЫХ – база данных для ЭВМ, созданная (актуализированная) по Договору на основе ЭТАЛОННОЙ БАЗЫ ДАННЫХ посредством перевода и модификации **в целях формирования ТСНБ** в полном соответствии с действующими методическими документами, государственными (национальными) сметными нормативами и содержащая **территориальные сметные нормативы** и/или территориальные информационно-справочные базы данных по ценообразованию.

Пункт 3.1.1 Договора по сравнению с пунктом 3.1.1 Оферты расширяет цели предоставления НО "НАСИ" Пользователю доступа к ЭТАЛОННОЙ БАЗЕ ДАННЫХ или отдельным БАЗАМ ДАННЫХ – помимо формирования ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ использование ЭТАЛОННОЙ БАЗЫ ДАННЫХ возможно **для формирования ВЫХОДНЫХ ФОРМ, ПЕЧАТНЫХ МАКЕТОВ и ТСНБ.**

При этом пункт 3.3 Договора устанавливает, что **формирование (создание)** и/или внесение изменений/дополнений (**актуализация**) на основе ЭТАЛОННОЙ БАЗЫ ДАННЫХ, **ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ** осуществляется исключительно с использованием ПРОГРАММНОГО ПРОДУКТА, доступ к которым получен Пользователем от НО "НАСИ" в порядке, определенном пунктами 4.6, 4.7 Договора.

Согласно пункту 6.1 Договора исключительные права на ЭТАЛОННУЮ БАЗУ ДАННЫХ принадлежат НО "НАСИ".

ИТОГОВАЯ БАЗА ДАННЫХ в соответствии со статьей 1259 ГК РФ является производным производением, представляющим собой переработку другого

произведения – ЭТАЛОННОЙ БАЗЫ ДАННЫХ и создается в соответствии со статьей 1296 ГК РФ. Исключительное право на ИТОГОВУЮ БАЗУ ДАННЫХ принадлежит совместно НО "НАСИ" и Пользователю (пункт 6.2 Договора).

Пунктом 6.3 Договора стороны согласились, что распространение ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ будет осуществляться в виде ВЫХОДНЫХ ФОРМ, ПЕЧАТНЫХ МАКЕТОВ и **ТСНБ, являющихся формой представления ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ.**

Анализ договорных отношений свидетельствует о том, что доступ к территориальным сметным нормативам неограниченного круга заинтересованных лиц возможен только путем их приобретения на возмездной основе у вышеуказанных хозяйствующих субъектов либо авторизованных дилеров.

В письменных пояснениях от 27.04.2016 № 21-01-14/1912 Министерство указывает, что территориальные сметные нормативы Тульской области опубликованы на официальном сайте Министерства и **доступны для ознакомления** всем заинтересованным лицам. При этом территориальные сметные нормативы также доступны и **могут быть использованы из вторичных источников – сметные программные комплексы, в печатном виде, информационно-правовые системы.**

Вместе с тем, актом осмотра от 31.05.2016г. интернет-сайта Министерства, находящегося в сети Интернет по адресу: www.stroy.tula-region.ru, было установлено, что территориальные сметные нормативы опубликованы с ограничением функции поиска по тексту с дополнительным текстом поверх нормативов, препятствующим копированию текста. Функции печати и сохранения файлов отсутствуют, а документы имеют раздел "параметры защиты", в котором указано:

- "в документе имеется открытый или измененный пароль";

- "не удается изменить, напечатать или скопировать этот документ".

Актом осмотра от 31.05.2016г. интернет-сайта Центра, находящегося в сети Интернет по адресу: www.rhccs71.ru, установлено, что тексты территориальных сметных нормативов отсутствуют.

Анализ регионального регулирования и организации разработки территориальных сметных нормативов, обязательных к применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением бюджетных средств, **выявил схему, при которой территориальные сметные нормативы (ТСНБ) Тульской области с момента заключения Центром 01.10.2009 договора № 3-Т с НО "НАСИ" и ООО "ИНАС+", а также акцептирования Центром Договора, из количественных и/или стоимостных показателей финансовых и материальных ресурсов получила статус объекта исключительных прав** вышеперечисленных хозяйствующих субъектов. При этом исключительные права распространяются также и на актуализацию ТСНБ.

Более того, по условиям Договора формирование (создание) и/или актуализация ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ (распространяемой, в том числе, в виде ТСНБ) возможно **исключительно с использованием ПРОГРАММНОГО ПРОДУКТА** (программа для ЭВМ "Банк данных сметных нормативов "Центр-Регион", исключительные права на

которую принадлежат НО "НАСИ"), доступ к которому Центр получает от НО "НАСИ".

Анализ понятийного аппарата раздела 2 Договора "Термины и определения" выявил циклическую структуру, при которой ИТОГОВАЯ БАЗА ДАННЫХ – это база данных для ЭВМ, созданная (актуализированная) по Договору в целях формирования ТСНБ, тогда как ТСНБ является формой представления ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ и, одновременно, производением, производным от ИТОГОВОЙ БАЗЫ ДАННЫХ.

Таким образом, в результате создания вышеуказанной схемы и подмены понятий, территориальные сметные нормативы (ТСНБ) явились вторичным продуктом, доступ к которому неограниченного круга заинтересованных лиц ограничен Министерством.

При этом полномочиями на разработку и поддержание в актуальном состоянии территориальных сметных нормативов Тульской области на строительные, ремонтно-строительные, монтажные, пусконаладочные и иные виды работ, а также на разработку расчетных индексов пересчета к элементам прямых затрат единичных расценок на указанные виды работ Министерство наделило Центр. Т.е. первичным должно быть создание (актуализация) территориальных сметных нормативов, включаемых в федеральный реестр сметных нормативов.

Учитывая вышеизложенное, в связи с наличием в действиях (бездействии) министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области (300041, г. Тула, пр. Ленина, д.2), выразившихся в ограничении Министерством доступа неограниченного круга заинтересованных лиц к территориальным сметным нормативам путем размещения территориальных сметных нормативов на интернет-сайте Министерства с ограничением функции поиска по тексту, с дополнительным текстом поверх нормативов, препятствующим копированию текста, с отсутствием функции печати и сохранения файлов, что создает условия ограничения, устранения, недопущения конкуренции на рынках разработки строительной проектно-сметной документации и содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Тульское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" предупреждает о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем:

-размещения на официальном сайте министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тульской области территориальных сметных нормативов без ограничения функции поиска по тексту, без дополнительного текста поверх нормативов;

-прекратить препятствование копирования текста территориальных сметных нормативов, предоставить доступ к функции печати и сохранения файлов территориальных сметных нормативов.

Указанные действия должны быть совершены **до 27.07.2016г. включительно**.

О выполнении предупреждения сообщить в Тульское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.