



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Орловской области**

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орёл, ГСП, 302000
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60
e-mail: to57@fas.gov.ru

31.10.2016 № 4080/03

На № _____ от _____

Заказное с уведомлением о вручении

Департаменту строительства,
топливно-энергетического комплекса,
жилищно-коммунального хозяйства,
транспорта и дорожного хозяйства
Орловской области

302021, г. Орёл, пл. Ленина, д. 1

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 328-16/03 АЗ

31.10.2016

г. Орёл

Комиссия Орловского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии: Солдатенковой И.В., заместителя руководителя – начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти, членов Комиссии: Бочкова С.А., главного государственного инспектора отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти; Погодиной Е.Ю., главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти; Гончаровой М.И., ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти (далее - Комиссия), рассмотрев дело № 328-16/03 АЗ, по признакам нарушения Департаментом строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области (далее – Департамент), (302021, г. Орёл, пл. Ленина, д.1) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

в присутствии на заседании представителя: Емеца А.А., заместителя начальника управления строительства, транспорта и дорожного хозяйства Департамента по доверенности от 18.10.2016 № 42, руководствуясь статьей 48.1 Закона «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

На основании поручения ФАС России от 18.03.2016 (вх.№ 1668), Орловским УФАС России была проведена проверка по фактам ограничения доступа к территориальным сметным нормативам, индексам изменения сметной стоимости,

средним сметным ценам Орловской области, приказа Управления от 07.09.2016 № 118 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела по признакам нарушения Департаментом Закона «О защите конкуренции» было возбуждено дело № 328-16/03 АЗ (далее так же - дело).

1. В ходе исполнения поручения ФАС России Управлением было выявлено, что 04.12.2014 Департаментом на портале Правительства Орловской области по адресу: <http://orel-region.ru/index.php?head=6&part=73&unit=7&op=8&in=6&docid=10981> (далее – Портал) размещены территориальные сметные нормативы (ТЕР-2001).

Однако, ознакомление с данными сметными нормативами затруднено в связи с тем, что размещенный по вышеназванному адресу в сети Интернет текст имеет технические ограничения для копирования и распечатки, поверх текста на каждой странице нанесена перекрывающая текст надпись «территориальные сметные нормативы», тем самым препятствуя свободному использованию данных документов заинтересованным хозяйствующим субъектам, что приводит или может привести к ограничению конкуренции.

24.08.2016 в Управление от Департамента поступило письмо (исх.№ 71/2491 от 22.08.2016) из которого следует, что доступ к территориальным сметным нормативам открыт на портале администрации Орловской области, с которого их можно скачать при необходимости по адресу:

<http://orel-region.ru/index.php?head=6&part=73&unit=7&op=8&in=6> с ограничениями по возможности копирования и распечатки, с целью предотвращения внесения изменений в эталонный экземпляр базы и дальнейшего его распространения в коммерческих интересах без ведома соответствующих структур Минстроя России, отвечающих за внесение указанных документов в единый федеральный реестр территориальных сметных нормативов.

Департамент также считает, что он не обязан предоставлять разработчикам программных продуктов для составления сметной документации Территориальные сметные нормативы Орловской области в виде удобном для их коммерческого использования.

Из письменных объяснений Департамента (исх. № 71/3148 от 17.10.2016) следует, что при размещении на Портале Департамент руководствовался письмом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации № 26246-юр/08 от 20 ноября 2014 года, файл для размещения был передан в формате pdf от организации ООО «Госнорматив».

2. Комиссия, рассмотрев документы, имеющиеся в материалах дела, заслушав пояснения лиц участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

Частью 1 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

В соответствии с частью 3 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции», в случае принятия заключения об обстоятельствах дела дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению.

Частью 4 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в деле, в течение пяти рабочих дней со дня вынесения определения об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами, Комиссия пришла к выводу, что дело подлежит отложению, в целях составления и направления ответчику по делу заключения об обстоятельствах дела.

2.1. Согласно пункту 1 Постановления Госстроя России от 05.03.2004 № 15/1 «Об утверждении и введении в действие Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации» (далее – Методика) сметные нормативы - это обобщенное название комплекса сметных норм, расценок и цен, объединяемых в отдельные сборники.

Вместе с правилами и положениями, содержащими в себе необходимые требования, они служат основой для определения сметной стоимости строительства.

Главной функцией сметных норм является определение нормативного количества ресурсов, минимально необходимых и достаточных для выполнения соответствующего вида работ, как основы для последующего перехода к стоимостным показателям.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 27.11.2003 № ВЯ-П10-14161 положения, приведенные в Методике, распространяются на все предприятия строительного комплекса Российской Федерации при определении стоимости строительства новых, реконструкции, расширения и технического перевооружения действующих предприятий, зданий и сооружений, выполнения ремонтных и пусконаладочных работ вне зависимости от источников финансирования, осуществляемых на территории Российской Федерации, а также при формировании цен на строительную продукцию и расчетах за выполненные работы.

В соответствии с подпунктом 11 части 12 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации в состав проектной документации объектов капитального строительства, за исключением проектной документации линейных объектов, включается раздел смета на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов.

Согласно пункту 7 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (далее – Положение), раздел 11 проектной документации - «смета на строительство объектов капитального строительства» разрабатывается в полном объеме для объектов капитального строительства, финансируемых полностью или частично за счет средств соответствующих бюджетов.

Пунктом 30 Положения определено, что сметная документация составляется в двух уровнях цен: в базисном уровне цен и в ценах, сложившихся ко времени её составления. Под базисным уровнем цен понимаются цены по состоянию на 01.01.2000. Такие цены зафиксированы в сметных нормативах.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.2010 № 1006 в Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию были внесены изменения, согласно которым 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.

В соответствии со статьёй 14 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» сметная стоимость инвестиционных проектов, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, подлежит проверке на предмет достоверности использования направляемых на капитальные вложения средств соответствующих бюджетов в порядке, установленном соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 № 427 было утверждено Положение о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета.

Согласно пункту 18 указанного 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.

В подпункте «б» пункта 22 этого же Положения определено, что организация по проведению проверки оформляет заключение о недостоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, если расчеты, содержащиеся в сметной документации, произведены не в соответствии со сметными нормативами, включенными в Федеральный реестр сметных нормативов.

В соответствии с пунктом 14 Постановления Правительства Орловской области от 16.02.2010 № 48 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонта, финансирование которых планируется осуществлять с привлечением средств бюджета Орловской области» предметом проверки сметной стоимости является изучение и оценка расчетов, содержащихся в сметной документации, в целях установления их соответствия сметным нормативам, включенным в региональный реестр сметных нормативов, физическим объемам работ, конструктивным, организационно-технологическим и другим решениям, предусмотренным проектной документацией.

Таким образом, при составлении сметной документации в базисном уровне цен на объекты строительства, финансируемые за счет бюджетных средств, в обязательном порядке применяются сметные нормативы.

Для составления сметной документации на объекты капитального строительства, финансируемых за счет бюджетных средств, специалисту-сметчику обязательно необходимы следующие компоненты:

1. сметные нормативы;
2. индексы пересчета сметной стоимости;
3. средние сметные цены (текущие цены).

Как указано выше, сметные нормативы применяются при составлении сметных расчетов, необходимых при подготовке проектной документации.

В настоящее время процесс составления сметной документации является автоматизированным, для чего активно используются компьютерные программы по созданию строительной сметной документации (далее также – сметные программы, программные комплексы). Сметная программа представляет собой многофункциональный «калькулятор», а сметные нормативы используются в качестве наполнения программы. Поскольку сметные нормативы представляют собой объёмные по содержанию документы и, как правило, изначально формируются в форме таблиц, в составе сметных программ эта информация используется в форме электронных баз данных.

Таким образом, сметные нормативы являются основным ресурсом для входа на рынок разработки и реализации компьютерных программ по созданию строительной сметной документации и на рынок разработки и реализации строительной проектно-сметной документации, поскольку они необходимы для составления сметной документации, а сметная программа является дополнительным компонентом для доступа на товарный рынок разработки и реализации строительной проектно-сметной документации.

Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации № 26246-юр/08 от 20 ноября 2014 года направлено органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации письмо в соответствии, с которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо было после внесения территориальных сметных нормативов 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), для обеспечения полноты и достоверности федерального реестра сметных нормативов в срок до 21 ноября 2014 года, разместить территориальные сметные нормативы на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и направить в адрес Минстроя России интернет ссылки на размещенные территориальные сметные нормативы для указания их в федеральном реестре сметных нормативов.

2.2. Пунктом 2 Постановления Правительства Орловской области от 26.01.2010 № 16 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов исполнительной государственной власти Орловской области» (далее – Постановление № 16) определена государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области - публичный информационный центр» (электронный адрес: <http://orel-region.ru>) официальным источником информации в сети Интернет о деятельности Губернатора Орловской области и органов исполнительной государственной власти Орловской области

В соответствии с пунктом 2.1 Приложения 2 к Постановлению № 16 «Положение о государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области - публичный информационный центр» (далее – Положение) государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области - публичный информационный центр» - совокупность содержащейся в базах данных информации, размещенной в сетях связи общего пользования, и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Функционирование информационной системы осуществляется с целью предоставления гражданам и организациям доступа к

информации о деятельности органов власти Орловской области, информационным и иным услугам (сервисам), обязанность оказания которых установлена федеральным и региональным законодательством.

Согласно пункту 2.2 Положения иные понятия, используемые в Положении, применяются в значениях, установленных федеральным и региональным законодательством.

Пунктом 3.4 Положения установлено, что информация, размещаемая на интернет-портале, является официальной; официальными веб-сайтами органов исполнительной государственной власти Орловской области являются веб-сайты, размещаемые на интернет-портале в качестве его разделов и подразделов.

Подпунктом 1 пункта 4 Положения установлено, что основной задачей интернет-портала являются, в том числе: реализация прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности органов исполнительной государственной власти Орловской области и местного самоуправления, повышение прозрачности деятельности органов власти.

В соответствии с пунктом 5.2 Положения деятельность органов государственной исполнительной власти специальной компетенции Орловской области по созданию и поддержке интернет-портала осуществляется на принципах, установленных федеральными законами от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Согласно пункту 6.13 Положения требования к материалам должны содержать требования к форме сведений, срокам подготовки сведений, месту расположения сведений в рамках структуры информационной системы.

В соответствии с пунктами 1 и 6 статьи 2 Закона Орловской области от 13.05.2008 № 774-ОЗ «Об информатизации и информационных ресурсах Орловской области» (далее – Закон № 774-ОЗ): информация - сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления; доступ к информации - возможность получения информации и ее использования.

Частям 3, 4, 5 статьи 7 Закона № 774-ОЗ установлено: не может быть ограничен доступ к информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена законодательством Российской Федерации и Орловской области; перечни информации о деятельности органов исполнительной государственной власти Орловской области, размещаемой в информационно-телекоммуникационных сетях и информационных системах общего пользования, устанавливаются Коллегией Орловской области, информации о деятельности иных государственных органов Орловской области - нормативными правовыми актами соответствующих органов; для представления в сети Интернет официальной информации о деятельности Губернатора и органов государственной власти Орловской области создается государственная специализированная информационная система - Интернет-портал Орловской области, размещение на Интернет-портале информации о деятельности Губернатора, государственных органов Орловской области, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области осуществляется в соответствии с положением, утверждаемым Коллегией Орловской области.

Согласно пункту 4 статьи 8 Закона № 774-ОЗ Орловский областной Совет народных депутатов создает информационные системы поддержки законодательной деятельности и обеспечивает доступ к содержащейся в них информации.

Частью 5 статьи 21 Закона № 774-ОЗ установлено, что доступ к информации, не указанной в части 3 настоящей статьи, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Орловской области.

В соответствии с частью 5 статьи 10 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования, устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Пунктами 1 и 2 Приказа Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) от 27.06.2013 № 149 «Об утверждении Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования» установлено:

- общедоступная информация, размещаемая государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее - сеть Интернет) в форме открытых данных, должна иметь формат, допускающий ее автоматизированную обработку без предварительных изменений человеком в целях повторного использования;

- общедоступная информация в форме открытых данных размещается на сайте в сети Интернет, в том числе на сайте государственного органа и органа местного самоуправления, в формате CSV или XML либо в ином формате, позволяющем осуществлять автоматизированную обработку информации, который соответствует национальным и международным стандартам структурирования информации.

2.3. Осмотр официального сайта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (<http://orel-region.ru>) показал, что 04.12.2014 Департаментом строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области (далее – Департамент) на портале Правительства Орловской области по адресу: <http://orel-region.ru/index.php?head=6&part=73&unit=7&op=8&in=6&docid=10981> размещены территориальные сметные нормативы (ТЕР-2001).

Однако, ознакомление с данными сметными нормативами затруднено в связи с тем, что размещенный по вышеназванному адресу в сети Интернет текст имеет технические ограничения для копирования и распечатки, поверх текста на каждой странице нанесена перекрывающая текст надпись «территориальные сметные нормативы», что препятствует свободному использованию данных документов заинтересованным хозяйствующим субъектам.

Содержащаяся в территориальных сметных нормативах документированная информация является необходимым элементом для создания программных продуктов, предназначенных для создания проектно-сметной документации, а

также для разработки собственно проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, в связи, с чем невозможность свободного доступа к данной информации создает препятствия для выполнения своих функций хозяйствующим субъектам и иным лицам, осуществляющим разработку проектно-сметной документации для собственных нужд или на договорной основе.

Таким образом, Департаментом совершены действия (временной интервал исследования рынка 2014-2016), не обеспечивающие доступ неопределенного круга лиц (географические границы рынка Орловская область) к Территориальным сметным нормативам в редакции 2014 года (продуктовые границы рынка - разработка и реализация строительной проектно-сметной документации), путем размещения на официальном сайте органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации указанных нормативов в форматах, не позволяющих работать с данными документами, осуществлять поиск по документам, копирование отдельных фрагментов документов и т.д.

Действия (бездействие) Департамента содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», в соответствии с которой запрещается органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять 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).

Председатель Комиссии

И.В. Солдатенкова

Члены Комиссии

С.А. Бочков

(отсутствовала)

Е.Ю. Погодина

М.И. Гончарова