



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru <http://www.fas.gov.ru>

03.12.2018 № 04/98711/18

На № _____ от _____

ФГБУ «ФКП Росреестра»

Орликов переулок, д. 10, стр. 1,
г. Москва, 107078

federal@kadastr.ru

ПАО «Межрегиональное бюро
кадастровых инженеров»

Просвирнин пер., д. 4, пом. XX,
ком. 39, г. Москва, 107045

mail@mbkr.ru

Росреестр

Чистопрудный бульвар, д. 6/19,
г. Москва, 101000

Ассоциация «Национальное
объединение саморегулируемых
организаций кадастровых
инженеров»

ул. Таллинская, д. 32, корпус 3,
офис 10, г. Москва, 123458

ki-rf@ya.ru

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-142/00-04-18

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена: «20» ноября 2018 года г. Москва
Решение в полном объеме изготовлено: «28» ноября 2018 года

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела
№ 1-15-142/00-04-18 о нарушении антимонопольного законодательства в
составе:



председателя Комиссии:

Корнеева О.С. — начальника Управления контроля строительства и природных ресурсов,

членов Комиссии:

Акопяна Д.А. — заместителя начальника Управления контроля строительства и природных ресурсов,

Омельяненко В.О. — заместителя начальника отдела контроля строительства Управления контроля строительства и природных ресурсов,

Дудникова М.И. — главного специалиста-эксперта отдела правовой экспертизы Правового управления,

рассмотрев дело № 1-15-142/00-04-18 по признакам нарушения ФГБУ «ФКП Росреестра», адрес: 107078, Москва, Орликов пер, д. 10 стр. 1, части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (далее — Закон о защите конкуренции), выразившемся в совмещении в соответствии с приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515 функций федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости (далее — ЕГРН) и предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН и функций хозяйствующего субъекта по проведению кадастровых работ в отношении федерального, государственного и муниципального имущества, а также хозяйственной деятельности по землеустроительным работам, в присутствии на заседании представителей ФГБУ «ФКП Росреестра» Соболева Р. В. (в соответствии с доверенностью от 17.09.2018 № 99/2018-35), Науменко Н. Ю. (в соответствии с доверенностью от 30.11.2016 № 99/2016-85), Коркунова С.В. (в соответствии с доверенностью от 25.10.2018 № 99/2018-39), представителей Росреестра Зайцевой Ю.А. (в соответствии с доверенностью от 18.12.2017 № 20/175-ВА), Корнилович Н.В. (в соответствии с доверенностью от 27.03.2018 № 20/046-ВА), представителя ПАО «Межрегиональное бюро кадастровых инженеров Емельяновой Д.А. (в соответствии с доверенностью от 18.09.2018 б/н),

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с частью 4 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее — Закон о кадастровой деятельности) кадастровой деятельностью являются выполнение работ в

отношении недвижимого имущества в соответствии с установленными федеральным законом требованиями, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества (далее - кадастровый учет) сведения о таком недвижимом имуществе (далее - кадастровые работы), и оказание услуг в установленных федеральным законом случаях. Специальным правом на осуществление кадастровой деятельности обладает лицо, указанное в статье 29 Закона о кадастровой деятельности (кадастровый инженер).

Статьей 1 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее — Закон о землеустройстве) установлено, что землеустройство - мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство). Землеустроительная документация - документы, полученные в результате проведения землеустройства.

В соответствии со статьей 19 Закона о землеустройстве к землеустроительной документации относится в том числе карты (планы) объектов землеустройства.

Согласно пункту 3 требований к составлению карты (плана) землеустройства объекта, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621, карта (план) объекта землеустройства составляется лицом, обладающим в соответствии с пунктом 6 статьи 69 Земельного кодекса Российской Федерации правом выполнения работ по землеустройству, в том числе кадастровым инженером (далее - исполнитель).

Согласно части 1 статьи 29 Закона о кадастровой деятельности кадастровым инженером признается физическое лицо, являющееся членом саморегулируемой организации кадастровых инженеров. Обязательные условия принятия физического лица в члены саморегулируемой организации

кадастровых инженеров установлены частью 2 статьи 29 Закона о кадастровой деятельности.

Статьей 31 Закона о кадастровой деятельности определено, что кадастровый инженер может выбрать одну из следующих форм организации своей кадастровой деятельности:

- 1) в качестве индивидуального предпринимателя;
- 2) в качестве работника юридического лица на основании трудового договора с таким юридическим лицом.

Согласно государственному реестру кадастровых инженеров (https://rosreestr.ru/wps/portal/ais_rki) по состоянию на ноябрь 2017 г. на территории Российской Федерации было более 36000 кадастровых инженеров с действующими квалификационными аттестатами.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (далее — Положение), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, в том числе, по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Частью 3 статьи 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Закон о государственной регистрации недвижимости) установлено, что к компетенции Росреестра при осуществлении им государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав относятся:

- 1) прием заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов;
- 2) проверка действительности поданных заявителем документов и наличия соответствующих прав у подготовившего документ лица или органа власти;
- 3) проверка наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав;
- 4) государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав;
- 5) выдача документов, подтверждающих осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

6) ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем;

7) принятие на учет в порядке, установленном органом нормативно-правового регулирования, бесхозяйных недвижимых вещей;

8) иные полномочия, установленные Законом о государственной регистрации недвижимости.

Согласно пункту 4 Положения Росреестр осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Частью 4 статьи 3 Закона о государственной регистрации недвижимости установлено, что предусмотренные частью 3 статьи 3 Закона о государственной регистрации недвижимости отдельные полномочия органа регистрации прав, за исключением полномочий, предусмотренных в пунктах 2 - 4 части 3 статьи 3 Закона о государственной регистрации недвижимости, на основании решений Росреестра, вправе осуществлять подведомственное ему федеральное государственное бюджетное учреждение. Федеральное государственное бюджетное учреждение, наделенное полномочиями в соответствии с указанными решениями, считается органом регистрации прав.

Приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515 (далее — приказ № П/0515) «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» отдельными полномочиями органа регистрации прав» ФГБУ «ФКП Росреестра» было наделено полномочиями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, по:

1.1. Частичному ведению Единого государственного реестра недвижимости.

1.2. Приему заявлений о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав, заявлений о внесении сведений о ранее учтенном объекте недвижимости, заявлений об исправлении технической ошибки в записях Единого государственного реестра недвижимости, о

внесении сведений в Единый государственный реестр недвижимости заинтересованным лицом, о внесении в Единый государственный реестр недвижимости записей о наличии возражения в отношении зарегистрированного права на объект недвижимости, записей о невозможности государственной регистрации права без личного участия правообладателя, записей о наличии прав требований в отношении зарегистрированного права, отдельных записей о правообладателе, а также отдельных дополнительных сведений об объекте недвижимости, заявлений о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельных участках и о местоположении на них зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, полученных в результате выполнения комплексных кадастровых работ, и прилагаемых к ним документов, включая выездной прием таких заявлений, в том числе уведомлению в предусмотренном Законом о государственной регистрации недвижимости» порядке заявителей и правообладателей о приеме таких заявлений, а также переводу в форму электронного документа или электронного образа документа принятых заявлений и прилагаемых к ним документов при их представлении в орган регистрации прав на бумажном носителе.

1.3. Выдаче документов после осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, внесения сведений о ранее учтенном объекте недвижимости, исправления технической ошибки в записях Единого государственного реестра недвижимости, при принятии решения о возврате документов без рассмотрения, либо об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, об отказе во включении сведений о ранее учтенных объектах недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости, при прекращении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, в том числе посредством курьерской доставки при наличии указания на такой способ доставки в заявлении о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав, а также хранению указанных документов, не полученных заявителями.

1.4. Предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (за исключением сведений о содержании правоустанавливающих документов, а также копий документов, помещенных в реестровые дела (тома дел) объектов недвижимости, ведение и хранение которых не осуществляется ФГБУ «ФКП Росреестра» в соответствии с

настоящим приказом (далее - документы и сведения, не хранящиеся в ФГБУ), а также приему запросов о предоставлении всех видов сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (включая запросы о предоставлении документов и сведений, не хранящихся в ФГБУ), и выдаче документов по результатам рассмотрения таких запросов.

1.5. Информационному взаимодействию с кадастровыми инженерами в электронной форме через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» или официальный сайт органа регистрации прав в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», предусмотренному статьей 20 Закона о государственной регистрации недвижимости.

Кроме того, приказом Росреестра от 28.06.2017 года № П/0302 (далее - приказ № П/0302) утверждены изменения в устав ФГБУ «ФКП Росреестра», утвержденный приказом Росреестра от 01.09.2011 № П/331 (далее — Устав), предусматривающие осуществление ФГБУ «ФКП Росреестра» следующих приносящих доход видов деятельности:

- выполнение кадастровых работ в отношении объектов недвижимости федеральной собственности;
- выполнение кадастровых работ в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной и муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, бесхозяйных недвижимых вещей;
- выполнение кадастровых работ с целью осуществления кадастрового учета изменений в связи с исправлением реестровых ошибок в описании местоположения границ земельных участков;
- выполнение комплексных кадастровых работ по государственным и муниципальным контрактам;
- выполнение землеустроительных работ, подготовка землеустроительной документации, в том числе установление на местности границ объектов землеустройства и закрепление характерных точек границ долговременными межевыми знаками;

- выполнение работ по подготовке предусмотренных законодательством документов, содержащих описание местоположения границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий объектов культурного наследия, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в Российской Федерации, игорных зон, лесничеств, лесопарков, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий;

- выполнение работ по подготовке и проверке документации, полученной в результате градостроительной деятельности, осуществляемой в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории;

- подготовка документов, необходимых в сфере оборота недвижимости, в отношении объектов недвижимости государственной и муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, бесхозяйных недвижимых вещей.

Таким образом вследствие издания приказа № П/0515 и приказа № П/0302 ФГБУ «ФКП Росреестра» совмещает отдельные функции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав и хозяйственную деятельность на рынке кадастровых работ в отношении федерального, государственного и муниципального имущества, а также хозяйственную деятельность по землеустроительным работам при отсутствии исключения, предусмотренного законодательством, что содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлено, что запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

06.12.2017 ФАС России в связи с наличием в действиях ФГБУ «ФКП Росреестра» признаков нарушения антимонопольного законодательства, выразившихся в совмещении функций федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав и хозяйственную деятельность на подконтрольном ему

рынке, письмом №ИА/85469/17 от 06.12.2017 в адрес ФГБУ «ФКП Росреестра» направлено предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее — Предупреждение). Срок выполнения Предупреждения - до 7 февраля 2018 года.

Письмом ФГБУ «ФКП Росреестра» от 30.01.2018 № 05-0089-кл (вх. 14512/18 от 31.01.2018) направило ходатайство о продлении срока исполнения Предупреждения до 14.06.2018 на основании того, что до вынесения Предупреждения ФГБУ «ФКП Росреестра» были заключены договоры на выполнения кадастровых и землеустроительных работ, подготовку землеустроительной документации и другие работы заказчиками по которым являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления со сроком исполнения обязательств по некоторым из них до 14.06.2018.

В связи с недопустимостью неоправданного увеличения срока для выполнения предупреждения, ФАС России, по результатам рассмотрения ходатайства ФГБУ «ФКП Росреестра», приняла решение о продлении срока исполнения Предупреждения до 28.02.2018. При этом в срок до 16.02.2018 ФГБУ «ФКП Росреестра» надлежало представить в ФАС России информацию о разработанном в рамках исполнения предупреждения плане мероприятий, отражающем принятие необходимых нормативных правовых актов, направленных на выполнение Предупреждения.

Письмом № 05-0190-КЛ от 16.02.2018 ФГБУ «ФКП Росреестра» представило ходатайство о продлении срока выполнения предупреждения ФАС России до 01.01.2019, а также план мероприятий, которые, по мнению ФГБУ «ФКП Росреестра», необходимо осуществить для исполнения Предупреждения. В соответствии с ходатайством от 16.02.2018 ФГБУ «ФКП Росреестра» просило продлить срок исполнения Предупреждения в связи с тем, что в настоящее время ФГБУ «ФКП Росреестра» совместно с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, разрабатывается законопроект, предполагающий внесение изменений в Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в том числе в части закрепления государственных функций, переданных ФГБУ «ФКП Росреестра», как собственных, а не переданных Росреестром.

Исходя из целей предупреждения, руководствуясь принципами разумности и исполнимости требований, по результатам рассмотрения

ходатайства ФГБУ «ФКП Росреестра», ФАС России приняла решение о продлении срока исполнения Предупреждения до 30.03.2018.

Рассмотрев направленные письмами ФГБУ «ФКП Росреестра» № 05-0296-КЛ от 29.03.2018, № 05-0331-КЛ от 18.04.2018 повторные ходатайства о продлении срока выполнения предупреждения, ФАС России приняла решение удовлетворить ходатайства и продлить срок исполнения предупреждения до 01.06.2018.

Письмом № 05-0450-КЛ от 31.05.2018 ФГБУ «ФКП Росреестра» сообщило о направлении письма в Росреестр о необходимости внесения соответствующих изменений в устав ФГБУ «ФКП Росреестра», а также представило ходатайство о продлении срока исполнения предупреждения до 01.11.2018.

Вместе с тем, взамен письма № 05-0450-КЛ от 31.05.2018, ФГБУ «ФКП Росреестра» в адрес ФАС России направило письмо №05-0473-КЛ от 08.06.2018 где просит считать выданное ФГБУ «ФКП Росреестра» предупреждение исполненным в связи с направлением письма в Росреестр о необходимости внесения соответствующих изменений в устав.

Кроме того, письмом от 25.06.2018 № 07-02-09/0250ДСП ФГБУ «ФКП Росреестра» проинформировало ФАС России о фактическом приостановлении заключения договоров на выполнение кадастровых и землеустроительных работ.

В тоже время, в ФАС России поступили заявления ПАО «Межрегиональное бюро кадастровых работ» (вх. 115419/18 от 18.07.2018; вх. 118111-ПРМ/18 от 23.07.2018, направленное Аппаратом Правительства Российской Федерации; вх. 126203/18 от 03.08.2018, направленное Прокуратурой г. Москвы; вх. 127399/18 от 06.08.2018, направленное Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титовым) о том, что ФГБУ «ФКП Росреестра» продолжает заключение контрактов на выполнение кадастровых и землеустроительных работ.

Так, с января 2018 года ФГБУ «ФКП Росреестра» и его филиалы участвовали и были признаны победителями по крайней мере в 40 закупках на выполнение кадастровых работ и землеустроительных работ. После представления 25.06.2018 в ФАС России письма о фактическом приостановлении заключения договоров, ФГБУ «ФКП Росреестра» участвовало и стало победителем как минимум в 3 закупках по указанному предмету.

В соответствии с Предупреждением ФГБУ «ФКП Росреестра» необходимо осуществить действия, направленные на прекращение действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем прекращения совмещения поименованных в указанном предупреждении функций федерального органа исполнительной власти и функций хозяйствующего субъекта.

С учетом того, что изменения в Устав ФГБУ «ФКП Росреестра» не были внесены, а также того, что ФГБУ «ФКП Росреестра» продолжает совмещать поименованные в Предупреждении функции федерального органа исполнительной власти и функции хозяйствующего субъекта, ФГБУ «ФКП Росреестра» не исполнило условия Предупреждения.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

На основании изложенного издан приказ ФАС России от 30.08.2018 № 1245/18 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» по признакам нарушения ФГБУ «ФКП Росреестра» (адрес местонахождения: 107078, Москва, Орликов пер, д. 10 стр. 1), части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции, Комиссия определила назначить дело № 1-15-142/00-04-18 к рассмотрению на 18.09.2018.

18.09.2018 в ходе рассмотрения дела № 1-15-142/00-04-18 представители ФГБУ «ФКП Росреестра», Росреестра выступили с устными пояснениями по рассматриваемому делу, а также заявили ходатайства об отложении рассмотрения дела (исх. № 05-0958/18 от 18.09.2018, исх. № 20-01495/18 от 18.09.2018 соответственно).

Определением от 18.09.2018 № 04/76070/18 об отложении рассмотрения дела № 1-15-142/00-04-18 Комиссия назначила рассмотрение дела на 09.10.2018, а также обязала ФГБУ «ФКП Росреестра» представить в ФАС России реестр заключенных ФГБУ «ФКП Росреестра» и его филиалами контрактов на выполнение кадастровых и землеустроительных работ с 25.06.2018 по дату получения данного определения.

Письмом от 28.09.2018 №05-0795-КЛ ФГБУ «ФКП Росреестра» во

исполнения определения ФАС России от 18.09.2018 № 04/76070/18 (вх. 091398/ЦА от 28.09.2018) представило реестр заключенных ФГБУ «ФКП Росреестра» и его филиалами контрактов на выполнение кадастровых и землеустроительных работ с 25.06.2018 по 03.09.2018 с одновременным информированием о представлении информации о контрактах заключенных в период с 03.09.2018 по 28.09.2018 на заседании Комиссии.

Определением от 05.09.2018 № 04/80506/18, в соответствии с поступившим ходатайством ПАО «МБКР» (вх. 157939/18 от 28.09.2018), Комиссия привлекла к участию в рассмотрении дела Ассоциацию «Национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» в качестве заинтересованного лица и назначила рассмотрение дела № 1-15-142/00-04-18 на 16.10.2018.

16.10.2018 в ходе заседания Комиссии ФАС России по делу № 1-15-142/00-04-18 представитель ФГБУ «ФКП Росреестра» сообщил об отсутствии заключенных ФГБУ «ФКП Росреестра» и его филиалами контрактов на выполнение кадастровых и землеустроительных работ с 03.09.2018 по 28.09.2018, представил письменные пояснения по рассматриваемому делу и ходатайствовал об отложении рассмотрения дела (исх. б/н от 16.10.2018). В письменных пояснениях представителя ФГБУ «ФКП Росреестра» в том числе содержится информация о количестве кадастровых инженеров, состоящих в штате ФГБУ «ФКП Росреестра», относительно общего количества действующих кадастровых инженеров действующих на рынке кадастровых работ и вывод о низком соотношении первых относительно вторых, что, по мнению представителя ФГБУ «ФКП Росреестра», может свидетельствовать об отсутствии нарушения конкуренции.

Комиссия отмечает ошибочность указанной позиции ФГБУ «ФКП Росреестра» в связи со следующим.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлено, что запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. При этом Комиссия обращает внимание, что в части 3 указанной статьи содержится безусловный запрет на совмещение функций органов власти и функций хозяйствующего субъекта, которое подразумевает

ограничение конкуренции.

Таким образом вывод представителя ФГБУ «ФКП Росреестра» о том, что соотношение количества кадастровых инженеров, состоящих в штате ФГБУ «ФКП Росреестра», относительно общего количества действующих кадастровых инженеров, может свидетельствовать об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства является ошибочным.

Представители Росреестра выступили с устными пояснениями, а также представили Комиссии дополнительные материалы по рассматриваемому делу и заявили устные ходатайства об отложении рассмотрения дела. Так, представителями Росреестра были представлены судебные решения по делу №А40-135257/2017, которыми было отказано в удовлетворении заявления о признании ненормативного правового акта, приказа № П/0302, недействительным в части.

Вместе с тем, в указанном судебном деле предметом судебной оценки являлись вопросы превышения должностных полномочий Росреестром при издании приказа №П/0302, а также нарушение прав и законных интересов Союза «Некоммерческое объединение кадастровых инженеров» и ИП Кобелева С.А.

Таким образом, Комиссия считает, что выводы, содержащиеся в судебных актах, принятых по делу №А40-135257/2017, не влияют на квалификацию вышеуказанных действий при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства № 1-15-142/00-04-18.

В соответствии со статьей 46 Закона о защите конкуренции Комиссией ФАС России по рассмотрению дела № 1-15-142/00-04-18 принято решение об объявлении перерыва в заседании Комиссии по делу № 1-15-142/00-04-18 с возобновлением рассмотрения дела № 1-15-142/00-04-18 23.10.2018. Извещение о перерыве заседания Комиссии по рассмотрению дела № 1-15-142/00-04-18 подписанное всеми сторонами, участвующими в деле, приобщено к материалам дела.

23.10.2018 в ходе заседания Комиссии ФАС России по делу № 1-15-142/00-04-18 представитель ФГБУ «ФКП Росреестра» представил письменные пояснения по рассматриваемому делу (исх. б/н от 23.10.2018). В данных письменных пояснениях содержится позиция о том, что передача в соответствии с приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515 ФГБУ «ФКП Росреестра» отдельных полномочий органа регистрации прав и осуществление хозяйственной деятельности не приводит к нарушению запрета, установленного

частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с тем, что переданные полномочия носят, по мнению представителя ФГБУ «ФКП Росреестра», вспомогательный (технический) характер.

Представитель Росреестра представил письменные пояснения по рассматриваемому делу (исх. №20-01691/18 от 22.10.2018). В данных письменных пояснениях также содержится позиция о том, что переданные в соответствии с приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515 ФГБУ «ФКП Росреестра» отдельные полномочия органа регистрации прав не являются государственными функциями и носят, по мнению представителя Росреестра, вспомогательный (технический) характер.

Комиссия отмечает ошибочность вышеизложенных позиций, касающихся переданных ФГБУ «ФКП Росреестра» полномочий в связи со следующим.

Частью 1 статьи 3 Закона о государственной регистрации недвижимости установлено, что ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами.

В соответствии с пунктами 1, 5.1.2 постановления Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 №457 к полномочиям и функциям Росреестра, среди прочего, отнесено: *организация единой системы государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, оказание государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, а также ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем.*

На основании части 4 статьи 3 Закона о государственной регистрации недвижимости и в соответствии с приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515 ФГБУ «ФКП Росреестра» осуществляет отдельные полномочия органа регистрации прав, в том числе полномочия по: частичному ведению Единого государственного реестра недвижимости, а также предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (за исключением сведений о содержании правоустанавливающих документов, а также копий документов, помещенных в реестровые дела (тома дел) объектов

недвижимости, ведение и хранение которых не осуществляется ФГБУ «ФКП Росреестра» в соответствии с данным приказом).

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга — это деятельность по реализации функций органов исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Согласно подпункту «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

По мнению Комиссии, оказание государственных услуг является одним из типов государственных функций, отличительной особенностью которого служит заявительный порядок обращения за предоставлением государственных услуг в государственный орган.

Таким образом, исходя из совокупного трактования вышеприведенных норм, полномочия, переданные ФГБУ «ФКП Росреестра» в соответствии с приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515, в том числе, по частичному ведению Единого государственного реестра недвижимости, а также предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, являются государственными функциями (полномочиями) органа регистрации прав и не носят вспомогательный (технический) характер.

Кроме того, как следует из позиции судов различных инстанций (определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.10.2018 №309-КГ18-10521 по делу № А76-31284/2016, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31.03.2017 №Ф03-384/2017 по делу № А51-4097/2016, постановление Вторго арбитражного апелляционного суда № 02АП-4183/2015 от 22.06.2015 по делу № А82-17376/2014), запрет, установленный статьей 15 Закона о защите конкуренции, распространяется как на совмещение функции органов власти с хозяйственной деятельностью так и на совмещение

полномочий органов власти с хозяйственной деятельностью.

В рамках рассмотрения дела № 1-15-142/00-04-18 ФАС России в соответствии с частью 5 статьи 45 Закона о защите конкуренции, пунктом 10.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, проведен анализ состояния конкуренции на товарных рынках выполнения кадастровых и землеустроительных работ. Результаты анализа оформлены в виде аналитического отчета, приобщены к материалам дела №1-15-142/00-04-18 рассмотрены Комиссией и учтены при составлении заключения об обстоятельствах дела № 1-15-142/00-04-18.

Согласно письму ФГБУ «ФКП Росреестра» от 25.06.2018 №07-02-09/0250ДСП ФГБУ «ФКП Росреестра» и его филиалам необходимо было остановить заключение договоров на выполнение кадастровых и землеустроительных работ, за исключением договоров обязанность заключения которых возникает исходя из требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) или иного законодательства.

Вместе с тем, по имеющейся в ФАС России информации (вх. 115419/18 от 18.07.2018, вх. 158711/18 от 01.10.2018), ФГБУ «ФКП Росреестра» и его филиалы за период с 26.06.2018 по 28.09.2018 заключили более 160 контрактов на выполнение кадастровых и (или) землеустроительных работ. При этом в более чем 140 контрактах *дата начала приема заявок на участие в конкурентных процедурах* на право заключения договора на выполнение кадастровых и (или) землеустроительных работ, в соответствии с Законом о контрактной системе была позднее 26.06.2018, либо контракты заключались после 26.06.2018 без проведения конкурентных процедур.

Таким образом ФГБУ «ФКП Росреестра» продолжает осуществлять хозяйственную деятельность.

Также в ФАС России отсутствует информация о внесении в Устав ФГБУ «ФКП Росреестра» изменений, касающихся исключения переданных ФГБУ «ФКП Росреестра» полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.

С учетом вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу о том, что действия (бездействие) ФГБУ «ФКП Росреестра», выразившиеся в совмещении, в соответствии с приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515, функций федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) и предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН и функций хозяйствующего субъекта по проведению кадастровых работ в отношении федерального, государственного и муниципального имущества, а также хозяйственной деятельности по землеустроительным работам, нарушают часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 48¹ Закона о защите конкуренции Комиссией было принято заключение об обстоятельствах дела № 1-15-142/00-04-18 о нарушении антимонопольного законодательства от 30.10.2018 (исх. № 04/87792/18 от 30.10.2018) (далее — Заключение), копия которого была направлена лицам, участвующим в деле.

В соответствии с частью 5 статьи 48¹ Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить Комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

Заявителем пояснения, доказательства и доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в Заключении не представлены.

ФГБУ «ФКП Росреестра» представлены письменные пояснения в отношении обстоятельств, изложенных в Заключении от 20.11.2018 № 05-1210/18. Росреестром представлены письменные пояснения в отношении обстоятельств, изложенных в Заключении от 19.11.2018 б/н.

Вместе с тем, Комиссия, оценив доказательства и доводы, представленные лицами, участвующими в деле, пришла к выводу, что имеющихся в материалах дела документов и сведений достаточно для рассмотрения дела по существу и принятия решения.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции

РЕШИЛА:

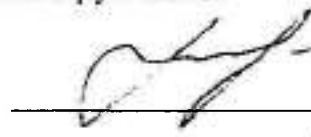
1. Основания для прекращения дела № 1-15-142/00-04-18 отсутствуют.

2. Признать ФГБУ «ФКП Росреестра» нарушившим часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем совмещения в соответствии с приказом Росреестра от 18.10.2016 № П/0515 функций федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) и предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН и функций хозяйствующего субъекта по проведению кадастровых работ в отношении федерального, государственного и муниципального имущества, а также хозяйственной деятельности по землеустроительным работам.

3. Выдать ФГБУ «ФКП Росреестра» обязательное для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

4. Передать соответствующему должностному лицу ФАС России материалы дела от 03.09.2018 № 1-15-142/00-04-18 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии



О.С. Корнеев

Члены Комиссии



Д.А. Акопян



В.О. Омеляненко



М.И. Дудников