

РЕШЕНИЕ  
ПО ДЕЛУ № 1-15-16/00-04-17

Резолютивная часть решения оглашена 24 августа 2017 года  
В полном объеме решение изготовлено «05» сентября 2017 года

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе Председателя Комиссии ФАС России: <...> (далее — Комиссия), рассмотрев дело № 1-15-16/00-04-17 по признакам нарушения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (место нахождения: Чистопрудный бульвар, д. 6/19, г. Москва, 101000) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившимся в издании распоряжения Росреестра от 9 декабря 2015 года № Р/249 «О возложении обязанности по проведению и оформлению экспертизы результатов работ, предусмотренных государственными контрактами, заключенными Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии на выполнение геодезических и картографических работ, а также работ по обеспечению делимитации, демаркации и проверки прохождения линии государственной границы Российской Федерации для федеральных государственных нужд, на ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» (далее — Распоряжение Росреестра), в присутствии на заседании <...> и в присутствии на оглашении резолютивной части решения <...>,

УСТАНОВИЛА:

В Федеральную антимонопольную службу 7 июня 2016 года поступило обращение АО «Роскартография», касающееся проведения проверки законности издания Распоряжения Росреестра.

Распоряжением Росреестра на ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» возлагаются, в том числе функции по проведению и оформлению экспертизы результатов работ, предусмотренных государственными



контрактами, заключенными Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии на выполнение геодезических и картографических работ.

Исходя из представленных ответчиком сведений, государственные контракты на закупку товаров (работ, услуг) между Росреестром и АО «Роскартография» в 2016 году заключены как с единственным поставщиком на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2015 года № 602-р и от 12 марта 2016 года № 420-р АО «Роскартография» является единственным исполнителем осуществляемых Росреестром в 2015-2016 гг. закупок, в том числе работ по обеспечению делимитации, демаркации и проверки прохождения участков государственной границы Российской Федерации, работ по созданию и обновлению государственных топографических и навигационных карт.

В соответствии с пунктом 3 статьи 94 Закона о контрактной системе для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с указанным Федеральным законом.

По мнению ответчика, в связи с тем, что ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» является подведомственной Росреестру организацией, возложение Распоряжением Росреестра на ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» обязанности по проведению экспертизы результатов работ, предусмотренных соответствующими государственными контрактами, как вида деятельности указанного учреждения, включенного в его государственное задание, утвержденное приказом Росреестра от 25 декабря 2014 года № П/634, такая экспертиза результатов работ считается проводимой Росреестром своими силами, а не с привлечением экспертных

организаций на основании контрактов, заключенных в соответствии с Законом о контрактной системе.

Кроме того, из бюджетной системы Российской Федерации ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» уже предоставлена субсидия на соответствующие государственные задания, одним из которых является проведение экспертизы результатов работ. При этом данная субсидия не может быть возвращена в бюджетную систему.

Ответчиком отмечено, что указанные мероприятия также реализованы в части устранения замечаний, выявленных в ходе плановой проверки деятельности Росреестра, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации. В итоговых материалах проверки Генеральной прокуратурой Российской Федерации обращено внимание Росреестра на необходимость усиления контроля качества геодезической и картографической продукции, созданной (создаваемой) в рамках государственных контрактов, заключенных с АО «Роскартография».

На сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ([zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)) размещена информация, согласно которой ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» является поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках государственных контрактов, а именно:

№ п/п	Заказчик	Предмет контракта	Цена контракта	Срок исполнения
1	Росстандарт	Лот 2.1.31 «Разработка и подготовка к утверждению стандартов в области географической информации».	1 920 000,00 руб.	31.08.2017
2	Росстандарт	Лот № 1.7.36 «Поддержание в технической и эксплуатационной готовности средств уточнения фундаментальных астрономо-геодезических параметров для обеспечения функционирования системы ГЛОНАСС», шифр: «ГГСК-Экс» (п. 36 Приложения № 7 к ФЦП «Поддержание, развитие и использование	298 476 900,00 руб.	31.12.2020

		системы ГЛОНАСС на 2012-2020 годы»).		
3	АО «Роскартография»	Выполнение работ по обеспечению перехода к геодезической системе координат 2011 года (ГСК-2011) при ведении государственного кадастра недвижимости в 31.	7 500 000,00 руб.	07.11.2016
4	Росреестр	Выполнение работ по измерению абсолютных значений ускорения силы тяжести на пункте государственной фундаментальной гравиметрической сети (ГФГС) на территории Республики Крым в целях развития и поддержания в рабочем состоянии ГФГС Российской Федерации.	765 600,00 руб.	31.12.2016
5	АО «Роскартография»	Услуги в области картографии, кроме услуг в области кадастровой деятельности.	927 352,56 руб.	10.11.2016

Кроме того, в отчёте о результатах деятельности ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» и об использовании закрепленного за ним государственного имущества за 2015 год, размещённого на официальном сайте Росреестра в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» указано, что на конец 2015 года поступления от иной приносящей доход деятельности организации составили 33 137 882, 82 рубля.

Из указанной информации следует, что ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» осуществляет приносящую доход деятельность.

При этом в силу пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции под хозяйствующим субъектом понимается, в том числе, и некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными

законами случаев принятия актов, а именно запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В соответствии с положениями статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в связи с выявлением признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, ФАС России в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, 7 ноября 2016 года направила Росреестру предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (далее — Предупреждение). Росреестру согласно Предупреждению следовало в срок до 23 декабря 2016 года отменить Распоряжение Росреестра, однако 21 декабря 2016 года в ФАС России поступило письмо Росреестра с отказом от исполнения Предупреждения.

В связи с невыполнением Предупреждения в установленный срок приказом ФАС России от 21 июня 2017 года № 809/17 было возбуждено рассматриваемое дело № 1-15-16/00-04-17 по признакам нарушения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Так, исходя из проведенного анализа состояния конкуренции на рынке геодезических и картографических работ следует, что согласно пункту 42 части 1 статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежит, в том числе геодезическая и картографическая деятельность (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации в целях обеспечения обороны Российской Федерации, а также при осуществлении градостроительной и кадастровой деятельности, недропользования), в результате которой осуществляются создание государственных

топографических карт или государственных топографических планов, государственных геодезических сетей, государственных нивелирных сетей и государственных гравиметрических сетей, геодезических сетей специального назначения, в том числе сетей дифференциальных геодезических станций, определение параметров фигуры Земли и гравитационного поля в этих целях, установление, изменение и уточнение прохождения Государственной границы Российской Федерации, установление, изменение границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований (далее – Закон о лицензировании отдельных видов деятельности).

В соответствии с пунктом 2 Положения о лицензировании геодезической и картографической деятельности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2016 года № 1099 «О лицензировании геодезической и картографической деятельности» лицензирование геодезической и картографической деятельности осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами (далее – Положение).

Соответствующие лицензируемые виды работ приведены в Перечне выполняемых работ, составляющих геодезическую и картографическую деятельность, подлежащих лицензированию, а также необходимых для их выполнения специальностей или направлений подготовки работников юридического лица (индивидуального предпринимателя), обратившегося в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии, или работников юридического лица (индивидуального предпринимателя), имеющего лицензию (приложение к Положению), а именно: определение параметров фигуры Земли и гравитационного поля, создание и (или) обновление государственных топографических карт или государственных топографических планов, создание государственных геодезических сетей, создание государственных нивелирных сетей, создание государственных гравиметрических сетей, создание геодезических сетей специального назначения, в том числе сетей дифференциальных геодезических станций, установление, изменение и уточнение прохождения государственной границы Российской Федерации и установление и изменение границ между субъектами Российской Федерации и границ муниципальных образований.

Части 1 и 2 статьи 21 Закона о лицензировании отдельных видов

деятельности устанавливают, что лицензирующие органы формируют открытый и общедоступный государственный информационный ресурс, содержащий сведения из реестра лицензий, из положений о лицензировании конкретных видов деятельности, технических регламентов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности (за исключением случаев, если в интересах сохранения государственной или служебной тайны свободный доступ к таким сведениям в соответствии с законодательством Российской Федерации ограничен). Лицензирующие органы ведут реестры лицензий на конкретные виды деятельности, лицензирование которых они осуществляют.

Так, на официальном сайте ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещена лицензия от 23 декабря 2013 года № 77-00391Ф, выданная Управлением Росреестра по Москве указанному бюджетному учреждению.

На официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещен Реестр действующих лицензий на осуществление геодезической и картографической деятельности, согласно которому работы, связанные с геодезией и картографией, а также работы по обеспечению делимитации, демаркации и проверки прохождения линии государственной границы Российской Федерации, могут быть выполнены и иными хозяйствующими субъектами, и как следствие может быть выполнена экспертиза результатов работ, предусмотренных государственными контрактами, заключенными Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии на выполнение геодезических и картографических работ, а также работ по обеспечению делимитации, демаркации и проверки прохождения линии государственной границы Российской Федерации для федеральных государственных нужд.

Таким образом, рынок геодезических и картографических работ является конкурентным рынком.

Кроме того, заявителем отмечено, что АО «Роскартография» также получена лицензия Росреестра на осуществление геодезической и картографической деятельности, разрешающая лицензиату выполнять все виды геодезических и картографических работ в рамках государственных

контрактов с Росреестром, а также представлена информация о выданных лицензиях иным хозяйствующим субъектам на осуществление геодезической и картографической деятельности.

Вместе с тем необходимо отметить, что ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» является бюджетным учреждением согласно положениям статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Согласно нормам статьи 9.2 указанного Федерального закона государственное задание для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Бюджетное учреждение осуществляет, в том числе в соответствии с государственным заданием деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности, в сферах, указанных в пункте 1 указанной статьи. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного задания.

Положение о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640 (далее — Положение).

Подпунктом б пункта 5 Положения установлено, что государственное задание формируется в процессе формирования федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и утверждается не позднее 15 рабочих дней со дня утверждения главным распорядителем средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств на предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральных бюджетных учреждений - органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

Согласно пункту 3 устава ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», утвержденного приказом Росреестра от 07 августа 2014 года № П/370, функции и полномочия учредителя от имени Российской Федерации осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.



Ответчиком представлена информация, что государственным заданием ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденным приказом Росреестра от 24 декабря 2013 года № П/544, в рамках работы по ведению федерального и территориальных картографо-геодезических фондов (за исключением Государственного каталога географических названий), в том числе базы метаданных, предусмотрены работы по проведению экспертизы результатов работ, выполненных в рамках государственных контрактов, заключенных Росреестром, и утверждение соответствующих экспертиз (актов результатов входного контроля), при этом до издания Распоряжения Росреестра эксперты (экспертные организации) к проведению экспертизы результатов работ по государственным контрактам, заключенным Росреестром на выполнение географических и картографических работ, а также работ по обеспечению делимитации, демаркации и проверки прохождения линии государственной границы Российской Федерации для федеральных государственных нужд, на основании контрактов, заключенных в соответствии с Законом о контрактной системе, не привлекались.

Таким образом, в связи с тем, что Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет от имени Российской Федерации функции и полномочия учредителя ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», проведение экспертизы результатов работ, предусмотренных государственными контрактами, заключенными Росреестром на выполнение геодезических и картографических работ, утверждено в рамках соответствующего государственного задания.

Также необходимо отметить, что решением Комиссии ФАС России от 29.07.2016 по делу № П-138/16 о результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, доводы АО «Роскартография» о наличии в действиях Росреестра нарушений Закона о контрактной системе, признаны не нашедшими своего подтверждения.

С учётом изложенного, Комиссия приходит к выводу, что экспертиза результатов работ, предусмотренных соответствующими государственными контрактами, проводится Росреестром своими силами, а следовательно такие действия не могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе к необоснованному препятствованию осуществлению

деятельности иными хозяйствующими субъектами на рынке геодезических и картографических работ.

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

#### РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела № 1-15-16/00-04-17 в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией ФАС России действиях (бездействии) Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

2. В действиях (бездействии) Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по изданию распоряжения от 9 декабря 2015 года № Р/249 «О возложении обязанности по проведению и оформлению экспертизы результатов работ, предусмотренных государственными контрактами, заключенными Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии на выполнение геодезических и картографических работ, а также работ по обеспечению делимитации, демаркации и проверки прохождения линии государственной границы Российской Федерации для федеральных государственных нужд, на ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», отсутствует нарушение антимонопольного законодательства, предусмотренное пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Предписание Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии по делу № 1-15-16/00-04-17 о нарушении антимонопольного законодательства не выдавать.

4. Основания для принятия ФАС России других мер отсутствуют.

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