

**Лицо, чьи действия обжалуются -**

Департамент строительства Ярославской области

e-mail: dstr@yarregion.ru

**Заявитель –**

e-mail:

**Решение по результатам рассмотрения жалобы на порядок осуществления процедур, включённых в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства № 076/10/18.1-464/2021**

Резолютивная часть решения оглашена 02.06.2021 г. Ярославль

Решение изготовлено в полном объеме 07.06.2021

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению жалоб на нарушения при организации и проведении торгов, а также порядка заключения договора, порядка осуществления процедур, включённых в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства (далее – Комиссия) в составе:

председатель Комиссии – заместитель руководителя управления Гудкевич Е.В., члены Комиссии – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти и рекламы Шарутина С.А., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и рекламы Бубнов А.М.,

с участием:

от заявителя . (далее также Заявитель, ИП Карпушин В.А.) –. (по доверенности),

от департамента строительства Ярославской области (далее также Департамент, орган, уполномоченный на выдачу разрешения на строительство) – Мориной Л.А. (по доверенности),

рассмотрев жалобу (вх. № 4740 от 19.05.2021) на действия (бездействие) департамента строительства Ярославской области (ИНН 7604036179, ОГРН 1027600685694), выразившиеся в отказе в выдаче разрешения на строительство от 29.04.2021 исх. № 01-20/0817, в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

в Ярославское УФАС России поступила жалоба (вх. № 4740 от 19.05.2021) на действия (бездействие) департамента строительства Ярославской области, выразившиеся в отказе в выдаче разрешения на строительство объекта «Многokвартирный жилой дом со встроенными коммерческими помещениями» по адресу: Ярославль, ул. Клубная, д. 14, на земельных участках с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674.

**Обжалуемые действия (бездействие):** отказ в выдаче разрешения на строительство от 29.04.2021 исх. № 01-20/0817.

На заседании Комиссии представитель Департамента предоставил документы, запрошенные уведомлением от 24.05.2021 № 3612/06-07. С доводами, указанными в жалобе, не согласился.

**Принимая решение, Комиссия исходит из следующего:**

Подпунктом «г» пункта 2 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции установлено, что в соответствии с правилами настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на акты и (или) действия (бездействие) федерального органа исполнительной власти, **органа государственной власти субъекта Российской Федерации**, органа местного самоуправления либо иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, должностных лиц указанных органов или организаций **при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, утвержденные Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации** (за исключением процедур, осуществляемых государственным органом, уполномоченным на осуществление государственной регистрации прав на имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации), **в части предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в случае, если предусмотренная указанными актами процедура включена в исчерпывающий перечень процедур в**

## соответствующей сфере строительства.

Согласно пункту 59 исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 N 403, предоставление разрешения на строительство входит в перечень процедур в сфере жилищного строительства.

На заседании комиссии представитель Департамента указал, что жалоба не подлежит рассмотрению комиссией Ярославского УФАС России, так как в соответствии с подпунктом «г» пункта 2 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобу в случае предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Комиссия отклоняет данный довод Департамента, поскольку определить наличие или отсутствие установленных действующим российским законодательством требований, предъявленных Департаментом к Заявителю по жалобе при оказании государственной услуги по выдаче разрешения на строительство, возможно только в ходе рассмотрения доводов, содержащихся в жалобе Заявителя.

В ходе рассмотрения жалобы Комиссией было установлено следующее.

Отказ департамента строительства Ярославской области мотивирован по существу следующим:

1. Раздел «Схема планировочной организации земельного участка» не соответствует по содержанию требованиям пункта 12 раздела II Положения о составе разделов проектной документации и требованиям к их содержанию, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 (далее – Положение № 87), а именно: в текстовой части данного раздела отсутствует информация о соблюдении регламента, указанного в решении об установлении приаэродромной территории аэродрома Ярославль (Туношна), утвержденном приказом Федерального агентства воздушного транспорта от 17.08.2020 № 1022-П.

Как пояснил Департамент, земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий, информация о соблюдении которых отсутствует в разделе «Схема планировочной организации земельного участка».

Представитель заявителя не согласился с Департаментом, пояснил, что сведения о нахождении земельных участков с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674 на территории с особыми условиями использования в реестре прав на недвижимое имущество отсутствуют.

Также Заявитель полагает, что Департамент не является органом, уполномоченным на проверку соблюдения требований приаэродромной территории.

Комиссия отмечает следующее.

В соответствии с пунктом 10 статьи 1 ГрК РФ объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие).

Согласно части 1 статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом (за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 настоящей статьи), проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с настоящим Кодексом подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом (далее - требования к строительству, реконструкции объекта капитального строительства), или требованиям, установленным проектом планировки территории и проектом межевания территории, при осуществлении строительства, реконструкции линейного объекта (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), требованиям, установленным проектом планировки территории, в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также **допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.**

Как указано в части 13 статьи 51 ГрК РФ, уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации отказывает в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных частью 7 настоящей статьи, или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для

строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), **а также** разрешенному использованию земельного участка и (или) **ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство**, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Таким образом, Департамент является органом, уполномоченным на проверку соответствия проектной документации ограничениям, установленным действующим российским законодательством на дату выдачи разрешения на строительство.

Согласно преамбуле Воздушного Кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ) государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности.

Пунктом 1 статьи 47 ВК РФ установлено, что приаэродромная территория устанавливается решением уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов, перспективного развития аэропорта и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду в соответствии с настоящим Кодексом, земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности с учетом требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Решением, указанным в абзаце первом настоящего пункта, на приаэродромной территории устанавливаются ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности в соответствии с настоящим Кодексом (далее - ограничения использования объектов недвижимости и осуществления деятельности)

В соответствии с пунктом 2 статьи 47 ВК РФ приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территорий.

Пунктом 1 приказа Федерального агентства воздушного транспорта от 17.08.2020 № 1022-П (далее – приказ № 1022-П) установлена приаэродромная территория аэродрома Ярославль (Туношна) согласно приложению к настоящему приказу.

Согласно пояснительной записке к данному приказу приаэродромная территория состоит из семи подзон, каждая из которых налагает определённые ограничения на территорию, границы которой входят в соответствующую подзону.

При этом Комиссия отмечает, что в зависимости от критериев установления подзоны границы земельного участка могут попадать одновременно в несколько приаэродромных подзон.

Приаэродромная территория аэродрома представляет собой круг радиусом 32 км с центром в контрольной точке аэродрома (КТА), в пределах муниципальных образований Ярославской области: город Ярославль, Ярославский район, Некрасовский район, Гаврилов-Ямский район; и Костромской области: город Нерехта и Нерехтский район.

Комиссией установлено, что расстояние между контрольной точкой аэродрома и земельными участками с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674, расположенными по адресу: Ярославль, ул. Клубная, д. 14, составляет 13,9 км., а границы земельных участков с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674 входят в границы 3, 4, 5 и 6 подзоны.

При этом в границах данных подзон запрещается следующее.

Третья подзона - размещение объектов строительства на удалении до 31,5 км от КТА, высота которых превышает установленные ограничения.

Четвёртая подзона - размещение объектов строительства на удалении до 15 км от КТА, способных создавать помехи радиотехническим средствам обеспечения полётов, с ограничением высоты объекта, исключающим превышение ограничивающей конической поверхности, имеющей угол возвышения 0,872%.

Пятая подзона - размещение опасных производственных объектов, с учётом максимального радиуса зон поражения в случаях происшествий техногенного характера на опасных производственных объектах, на удалении до 32 км от КТА.

Шестая подзона - размещение объектов строительства на удалении до 15 км от КТА, способствующих привлечению и массовому скоплению птиц в непосредственной близости аэродрома.

Изучив раздел проектной документации «Схема планировочной организации земельного участка» Комиссией установлено отсутствие в её содержании сведений о соблюдении указанных выше ограничений.

Комиссия соглашается с доводом представителя Заявителя о том, что сведения о включении границ данных земельных участков, предполагаемых ИП к застройке, в границы приаэродромной территории в реестре прав на объекты недвижимости отсутствуют.

Однако, ограничения, налагаемые на земельные участки, входящие в границы приаэродромной территории, устанавливаются не в силу внесения соответствующей записи в реестр прав на недвижимое имущество, а в силу фактического размещения аэродрома. Аналогичная правовая позиция изложена в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 01.08.2017 по делу N 304-КГ17-3959, А70-2706/2016 и Постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 09.04.2019 по делу № А82-5027/2018.

Согласно части 3 статьи 51 ГрК РФ не допускается выдача разрешений на строительство в случае несоответствия проектной документации объектов капитального строительства ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории.

При этом Комиссия отмечает, что указанное выше соответствие должно быть проверено органом, уполномоченным на выдачу разрешения на строительство, так как согласно буквальному смыслу части 3 статьи 51 ГрК РФ именно данный орган при несоответствии ограничениям проектной документации объектов капитального строительства отказывает в выдаче разрешения на строительство.

Департаментом в отказе от 29.04.2021 не указано какие именно ограничения не соблюдены в проектной документации объекта капитального строительства, что ведёт к невозможности проверки вывода Департамента.

Пункт 12 раздела 2 Положения № 87, которому, по мнению Департамента, противоречит раздел 2 «Схема планировочной организации земельного участка» не содержит требования об указании в тексте раздела «Схема планировочной организации земельного участка» сведений о соблюдении ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, в том числе связанных с установлением приаэродромной территории, в связи с чем отказ Департамента по данному основанию не соответствует действующему законодательству.

2. Вторым основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство, согласно письму Департамента от 29.04.2021 за исх. № 01-20/0817, явилось несоответствие проектной документации проекту межевания застроенной территории, утверждённому постановлением мэрии города Ярославля от 02.12.2010 № 4603 (далее - Постановление мэрии города Ярославля № 4603), согласно которому проектируемое здание размещено в зоне действия публичного сервитута.

По мнению Заявителя, проведение проверки на соответствие проектной документации проекту планировки и проекту межевания застроенной территории производится органом, уполномоченным на выдачу разрешения на строительство, в случае, если застройщиком подано заявление о выдаче разрешения на строительство линейного объекта.

Комиссия не находит основания согласиться с позицией Заявителя в связи со следующим.

Как было указано выше, частью 1 статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство определяется как документ, который подтверждает соответствие проектной документации **требованиям, установленным** градостроительным регламентом, **проектом планировки территории и проектом межевания территории** (за исключением случаев, если в соответствии с настоящим Кодексом подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом (**далее - требования к строительству**).

В соответствии с частью 13 статьи 51 ГрК РФ уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации отказывает в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных частью 7 настоящей статьи, или несоответствии представленных документов **требованиям к строительству**.

Таким образом, исходя из системного толкования частей 1 и 13 статьи 51 ГрК РФ, можно сделать вывод о том, что проекты планировки и межевания территории также содержат требования к строительству, которые необходимо учитывать при разработке проектной документации, а при не соблюдении данных требований Департамент обязан отказать Застройщику в выдаче разрешения на строительство.

Также Заявитель полагает, что публичный сервитут в силу пункта 2 статьи 8.1 ГК РФ, согласно которому права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом, не установлен, поскольку сведения об обременении им прав собственности на земельные участки с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674 отсутствуют.

Комиссия соглашается с Заявителем в той части, что согласно выпискам из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество на земельные участки с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674 права собственности на земельные участки сервитутом не обременены.

Вместе с тем, Комиссия полагает, что отказ Департамента в выдаче разрешения на строительство по данному основанию является законным.

Согласно градостроительным планам земельных участков №№ РФ-76-2-01-0-00-2020-0431, РФ-76-2-01-0-00-2020-0410, РФ-76-2-01-0-00-2020-0432 пунктами 1 и 2 Постановления мэрии города Ярославля № 4603 утверждены проекты планировки и межевания застроенной территории, ограниченной ул. Клубной, Тепловым пер., ул. Кавказской в Заволжском районе города Ярославля.

Как усматривается из проекта межевания застроенной территории (Приложение № 6 к Постановлению мэрии города Ярославля № 4603), на планируемых к застройке земельных участках предполагается размещение публичного сервитута.

При этом, как было указано выше, Департамент проверяет проектную документацию на соответствие, в том числе проекту межевания территории.

Проект межевания территории, ограниченной ул. Клубной, Тепловым пер., ул. Кавказской в Заволжском районе города Ярославля, утверждён Постановлением мэрии города Ярославля № 4603 и является общеобязательным для соблюдения.

Заявителем представлен в материалы дела ответ комитета по управлению муниципальным имуществом мэрии города Ярославля от 02.03.2021 за исх.

№ 1864, согласно которому публичный сервитут, указанный в проекте межевания территории, с учётом положений Земельного Кодекса Российской Федерации не может быть установлен в зоне действия публичного сервитута, отображённой на проекте межевания территории.

Вместе с тем, ответ государственного органа не изменяет факта действия проекта межевания застроенной территории, который, в случае нарушения прав и законных интересов застройщика, может быть обжалован им в судебном порядке.

Также в отказе департамента строительства Ярославской области содержится указание на то, что поданная Застройщиком в департамент в электронном виде проектная документация не подписана с использованием усиленной квалифицированной электронной цифровой подписи.

Представитель Заявителя пояснил, что проектная документация была передана её разработчиком застройщику в нескольких экземплярах на бумажном носителе, вследствие чего у Застройщика отсутствовала возможность подписать проектную документацию, поданную в электронном виде, усиленной квалифицированной электронной подписью разработчика такой документации.

Также Заявитель уточнил, что экземпляры проектной документации были переданы на бумажном носителе в Департамент.

Комиссией установлено, что отметка о получении Департаментом экземпляра проектной документации на бумажном носителе у Заявителя отсутствует. Представитель Департамент пояснил Комиссии, что на момент рассмотрения заявления Застройщика о выдаче разрешения на строительство от 22.04.2021 у Департамента отсутствовала проектная документация на бумажном носителе, приложенная к соответствующему заявлению.

Заявитель лично на рассмотрение дела не явился, не пояснил Комиссии когда и каким образом им сдавался экземпляр проектной документации на бумажном носителе.

При таких обстоятельствах Комиссия не находит оснований согласиться с позицией Заявителя о том, что экземпляр проектной документации на бумажном носителе сдавался непосредственно в департамент.

Таким образом, отказ Департамента в выдаче разрешения на строительство объекта «Многоквартирный жилой дом со встроенными коммерческими помещениями» по адресу: Ярославль, ул. Клубная, д. 14, на земельных участках с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674 от 29.04.2021 исх. № 01-20/0817 соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы Заявителя.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

**РЕШИЛА:**

признать жалобу (вх. № 4740 от 19.05.2021) на действия (бездействие) департамента строительства Ярославской области, выразившиеся в отказе в выдаче разрешения на строительство объекта «Многоквартирный жилой дом со встроенными коммерческими помещениями» по адресу: Ярославль, ул. Клубная, д. 14, на земельных участках с кадастровыми номерами 76:23:021502:104, 76:23:021502:15, 76:23:021502:674 от 29.04.2021 исх. № 01-20/0817, необоснованной.

Решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

Е.В. Гудкевич

Члены Комиссии

С.А. Шарутина

