

РЕШЕНИЕ

по делу № 08/2780-16

по результатам рассмотрения жалобы в порядке, предусмотренном

статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года

№ 135 – ФЗ «О защите конкуренции»

г. Севастополь

Резолютивная часть решения объявлена 01 ноября 2016 года.

Решение изготовлено в полном объеме 07 ноября 2016 года.

Комиссия по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров города федерального значения Севастополя (далее – Комиссия) Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополь (далее – Управление)

«...»

в присутствии представителей:

Общества с ограниченной ответственностью «ИНВЕСТ-ЦЕНТР» (далее – Заявитель, ООО «ИНВЕСТ-ЦЕНТР»): «...»

Департамента по имущественным и земельным отношениям города Севастополя (далее — Департамент, ДИЗО, Уполномоченный орган): «...»

рассмотрев жалобу ООО «ИНВЕСТ-ЦЕНТР» от 21 октября 2016 года № 14/2016 на действия (бездействие) Департамента в части оставления без рассмотрения заявлений ООО «ИНВЕСТ-ЦЕНТР» об утверждении плана границ земельного участка от 01 июня 2016 года (вх. № 05вх/15873/2016), заслушав пояснения представителя Заявителя и представителей Департамента, рассмотрев представленные сторонами материалы, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, 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 (далее - уполномоченный орган) 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 (далее также - исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) (за исключением процедур, осуществляемых государственным органом, уполномоченным на осуществление государственной регистрации прав на имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации), в части:

а) нарушения установленных сроков осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;

б) предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Согласно части 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), Правительство Российской Федерации утверждает исчерпывающие [перечни](#) процедур в сферах строительства с учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований, [порядок](#) внесения изменений в данные перечни, [порядок](#) ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях.

Исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 (далее – Исчерпывающий перечень).

Пунктом 7.4 части 1 статьи 6 Градостроительного кодекса установлено, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности относится утверждение исчерпывающих перечней процедур, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, индивидуальными предпринимателями, организациями в отношении физических и юридических лиц, являющихся субъектами градостроительных отношений, в целях подготовки такими физическими и юридическими лицами документации по планировке территории, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее - исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства), а также порядка ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях. В данные перечни с учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могут быть включены процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Из указанной нормы следует, что при наличии на территории субъекта Российской Федерации, в силу определенных обстоятельств, особенностей осуществления градостроительной деятельности, Правительство субъекта Российской Федерации

Федерации вправе разработать процедуры в сфере жилищного строительства, и по представлению высшего должностного лица субъекта такие процедуры могут быть включены в Исчерпывающий перечень.

Вместе с тем, в соответствии с частью 1 статьи 12.1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ), до 1 января 2019 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере.

Таким образом, Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ безусловно установлено, что особенности регулирования имущественных, градостроительных и кадастровых отношений могут быть установлены нормативно-правовыми актами города Севастополя, однако такой нормативно-правовой акт должен быть согласован с соответствующим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Согласно части 2 статьи 3.2 Закона города Севастополя от 25 июля 2014 года № 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя» (далее – Закон об имущественных отношениях), для завершения строительства объектов капитального строительства, возведенных до 18 марта 2014 года и расположенных на земельных участках, находившихся в аренде или постоянном пользовании лиц, указанных в [части 1](#) настоящей статьи, лицо, обладающее имущественными правами на объект незавершенного капитального строительства и (или) предоставившее документы, подтверждающие факт создания данного объекта капитального строительства и содержащие его описание, имеет право заключить договор аренды земельного участка, необходимого для окончания строительства и обслуживания данного объекта, без проведения торгов в порядке, установленном Правительством Севастополя.

Во исполнение указанной нормы Закона об имущественных отношениях, постановлением Правительства Севастополя от 21 декабря 2015 года № 1250-ПП был утвержден Порядок переоформления права постоянного пользования земельными участками, заключения договоров аренды, сервитут в отношении земельных участков, предоставленных в пользование юридическим и физическим лицам до 18 марта 2014 года (далее – Порядок о переоформлении права), а Постановлением Правительства Севастополя от 10 апреля 2015 года № 277-ПП Порядок подготовки, согласования и утверждения плана границ земельного участка (далее – Порядок утверждения плана границ).

Порядок переоформления права, в свою очередь устанавливает общий перечень документов, предъявляемых собственником участка для переоформления своего права, сроки и порядок их проверки, а Порядок утверждения плана границ

определяет исключительно правила осуществления сопоставления границ участков, указанных в документах с фактическими на местности, т.е. правила, в соответствии с которыми, устанавливаются реальные границы участков и их точки.

Согласно подпункту 9 пункта 7 Порядка о переоформлении права, внесенного постановлением Правительства Севастополя от 22 января 2016 года № 12, основанием для отказа уполномоченным органом в предоставлении земельного участка является наличие в распоряжении уполномоченного органа документов, подтверждающих отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений о координатах характерных точек границ испрашиваемого земельного участка.

Таким образом, с целью заключения договора аренды земельного участка, предоставленного в пользование до 18 марта 2014 года, юридическому лицу необходимо получить план границ земельного участка, утвержденный в соответствии с Порядком утверждения плана границ.

Вместе с тем, прямое указание на необходимость предоставления плана границ земельного участка в составе подаваемых документов для заключения договора аренды, в Порядке о переоформлении права отсутствует.

Вышеизложенное обусловлено тем, что сведения о границах земельных участков, документы на которые оформлены до вступления в силу Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, отсутствуют в государственном кадастре недвижимости. Выданные государственными и иными официальными органами Украины правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на земельные участки, расположенные на территории города федерального значения Севастополя, не содержат сведений о координатах характерных точек границ земельных участков, отвечающих требованиям к точности определения координат, характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, установленных Приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2012 года № 518 «О требованиях к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке».

Таким образом, Правительство Севастополя реализовало, данное Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ право особого регулирования имущественных, градостроительных и кадастровых отношений путем принятия Постановлений №1250-ПП и № 277-ПП.

К такому выводу Комиссия Управления приходит, проанализировав Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 № 117-АПГ16-3 «Об оставлении без изменения решения Севастопольского городского суда от 07.12.2015, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим постановления Правительства Севастополя от 10.04.2015 № 277-ПП «Об утверждении порядка подготовки, согласования и утверждения плана границ земельного участка».

По своему конституционному статусу и силе воздействия на общественные отношения, Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ имеет высшую юридическую силу, что обусловлено, прежде всего, тем, что регулирует он

наиболее важные общественные отношения и ключевые конституционные институты.

Помимо этого, частью 3 статьи 76 Конституции РФ установлено, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, из чего можно сделать вывод о том, что в иерархии источников права федеральные конституционные законы занимают более высокое место, следуя сразу же за Конституцией.

Именно в силу указанных выше причин Комиссия Управления делает вывод о том, что нормы, установленные Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ, в части касающейся установления особенного порядка регулирования градостроительных, земельных и иных отношений в городе федерального значения Севастополь распространяются на Федеральные законы, в том числе и кодифицированные, которые регулируют общественные отношения в соответствующей отрасли права.

То есть, наличие в Федеральном конституционном законе № 6-ФКЗ нормы, закрепляющей особенность регулирования градостроительных, земельных и иных отношений (статья 12.1) такого элемента правовой нормы, который содержит дозволение правительству Севастополя устанавливать свои правила для регулирования рассматриваемых вопросов, а также предписания для неопределенного круга субъектов этих правоотношений безусловно исполнять такие нормы и считать их приоритетными над другими отраслевыми нормами, создает условия, при которых Комиссия Управления считает процедуры утвержденные Постановлениями Правительства № 1250-ПП и № 277-ПП такими, которые фактически подлежат использованию в качестве обязательных и санкционированных государством для применения в сфере жилищного строительства.

На основании вышеизложенного, учитывая особенности, закрепленные Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ, Комиссия Управления рассматривает процедуру утверждения плана границ земельного участка как процедуру, связанную с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территории города федерального значения Севастополя, являющуюся неотъемлемой составной частью градостроительного законодательства Российской Федерации.

Вместе с тем, в соответствии с разъяснениями Федеральной антимонопольной службы от 07 декабря 2016 года № ИА/69780/16, в случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные, отличные от обжалуемых, нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

Кроме того, при принятии решения Комиссия разрешает вопросы о выдаче и содержании предписания, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения законодательства о градостроительной деятельности, в том числе о направлении материалов в правоохранительные органы, об обращении в суд, о направлении предложений и рекомендаций в государственные органы.

Дальнейшим рассмотрением дела по сути, Комиссия Управления установила, что 01 июня 2016 года ООО «ИНВЕСТ-ЦЕНТР» обратилось в Департамент с заявлением об утверждении плана границ земельного участка, который был предоставлен Заявителю в аренду до 18 марта 2014 года.

В соответствии с пунктом 3.3. Порядка утверждения плана границ, уполномоченный орган в течение 10 дней с момента получения заявления направляет экземпляры плана границ в Управление земельного контроля города Севастополя с целью согласования плана границ.

Изучением представленных документов, Комиссия Управления установила, что экземпляр плана границ в Управление земельного контроля города Севастополя были направлены только 15 июня 2016 года письмом № 03-16/4393, что нарушает требования пункта 3.3 Порядка.

Пунктом 3.4 Порядка утверждения плана границ установлено, что в течение 30 дней с момента получения экземпляров плана границ Управление земельного контроля города Севастополя обеспечивает рассмотрение плана границ, предоставляет заключение о согласовании (об отказе в согласовании) Плана и направляет экземпляры Плана и заключение в адрес уполномоченного органа. В случае согласования Плана уполномоченное должностное лицо Управления земельного контроля города Севастополя также скрепляет все страницы всех экземпляров Плана своей подписью, с указанием даты подписания, и печатью.

Согласно пункту 3.5 Порядка утверждения плана границ, Уполномоченный орган в течение 20 дней с момента получения экземпляров Плана и заключения Управления земельного контроля города Севастополя принимает решение об утверждении (отказе в утверждении) Плана.

В ходе изучения представленных Департаментом документов, Комиссией Управления не установлено наличие сведений, подтверждающих исполнение пунктов 3.4, 3.5 Порядка, а сроки установленные вышеуказанными пунктами на рассмотрение заявления и принятие решения об утверждении (отказе в утверждении) плана границ, составляющие 60 дней, истекли.

То есть, Комиссией Управления установлено, что ответ Заявителю об утверждении (отказе в утверждении) Плана должен был быть направлен не позднее

01 августа 2016 года. При этом, на момент рассмотрения дела, сведений о результатах рассмотрения заявления в адрес Заявителя не поступало.

Однако, 01 ноября 2016 года в заседании Комиссии, представителем Департамента к материалам дела было приобщено Распоряжение Департамента по имущественным и земельным отношениям № 3557-РДЗ об утверждении плана границ земельного участка с кадастровым номером 91:02:001011:238, расположенного: Российская Федерация, г. Севастополь, ул. Маринеско – ул. Молодых строителей, площадью 13381 кв.м. от 01 ноября 2006 года.

Таким образом, максимальный срок рассмотрения заявления ООО «ИНВЕСТ-ЦЕНТР» был превышен Департаментом на 3 месяца.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу о нарушении Департаментом пунктов 3.3, 3.4, 3.5 Порядка утверждения плана границ земельного

участка.

На основании изложенного, по результатам исследования представленных материалов, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия Управления

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ИНВЕСТ-ЦЕНТР» от 21 октября 2016 года № 14/2016 на действия (бездействие) Департамента по имущественным и земельным отношениям города Севастополя обоснованной.
2. Установить в действиях Департамента нарушение пунктов 3.3, 3.4, 3.5 Порядка подготовки, согласования и утверждения плана границ земельного участка, утвержденного постановлением Правительства Севастополя от 10 апреля 2015 года № 277-ПП.
3. Предписание об устранении нарушений не выдавать, в связи с выдачей Департаментом документа, сроки выдачи которого являются предметом обжалования.
4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Крымского УФАС России для рассмотрения вопроса о наличии в действиях должностных лиц Департамента признаков административного правонарушения.