

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-132/00-04-15

Резолютивная часть оглашена 14.12.2015

В полном объеме изготовлено 24.12.2015

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...>; (далее — Комиссия),

в присутствии:

представителя Межрегионального территориального управления воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта: <...> – доверенность от 08.12.2015 № б/н;

представителя ООО «Руполис – Растуново»: <...> – доверенность от 14.05.2015 № 1505141;

представителей ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово»: <...> – доверенность от 25.11.2014 № б/н; <...> – доверенность от 27.10.2015 № б/н,

рассмотрев дело № 1-15-132/00-04-15 по признакам нарушения Межрегиональным территориальным управлением воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта (адрес: Октябрьский проспект, д.15, Московская область, г. Люберцы, 140002) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА

Основанием для возбуждения дела № 1-15-153/00-04-15 послужило обращение ООО «Руполис-Растуново» по вопросу, связанному с согласованием строительства 27 трехэтажных жилых домов и двухэтажного здания детского дошкольного учреждения на 160 мест на принадлежащих ООО «Руполис-Растуново» на праве собственности земельных участках общей площадью 6,1 га, расположенных по адресу: Московская область, г. Домодедово, мкр. Белые столбы, в пределах приаэродромной территории аэропорта Домодедово (далее – Жилые дома).

В связи с рассмотрением указанного дела на основании статьи 25 и статьи 44 Закона о защите конкуренции ФАС России запросил у Межрегионального территориального управления воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта (далее — МГТУ ВТ ЦР ФАВТ), ООО «Руполис — Растуново» (далее - Общество) и ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» (далее — ЗАО МАД) документы и сведения, касающиеся вышеуказанного вопроса.

На основании представленных Обществом, МГТУ ВТ ЦР ФАВТ, ЗАО МАД по запросу ФАС России материалов установлено следующее.

Письмом от 23.06.2014 № 1406231 (далее – Заявление) Общество обратилось в МГТУ ВТ ЦР ФАВТ о согласовании строительства Жилых домов в приаэродромной территории аэропорта Домодедово.

Письмом от 02.07.2014 № 2.15.2-805 МГТУ ВТ ЦР ФАВТ проинформировало Общество о том, что в целях проведения экспертной оценки по согласованию строительства Жилых домов, 02.07.2014 письмом № 2.15.2-804 в ЗАО МАД был направлен соответствующий запрос с приложением технической документации.

08.07.2014 письмом № 1407081 в адрес Старшего авиационного начальника аэропорта Домодедово <...> Обществом в целях согласования строительства Жилых домов был направлен дополнительный пакет документов.

18.11.2014 письмом № С07225/УАД-14 Старшим авиационным начальником аэродрома Домодедово П.В. Черепковым по итогам рассмотрения обращения Общества по вопросу согласования строительства Жилых домов был дан ответ об отказе ЗАО МАД в согласовании строительства Жилых домов в связи с превышением максимального уровня звука, установленного требованиями ГОСТ 22283-88 «Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории жилой застройки и методы его измерения».

В соответствии со статьей 46 Воздушного кодекса Российской Федерации проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории должны проводиться с соблюдением требований безопасности полетов воздушных судов, с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц и по согласованию с собственником аэродрома.

Согласно пункту 58 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138 (далее — Федеральные правила использования воздушного пространства), для каждого аэродрома устанавливается приаэродромная территория. Границы приаэродромной территории определяются по внешней границе проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность, а вне полос воздушных подходов - окружностью радиусом 30 км от контрольной точки аэродрома.

Приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территории и отображается в схеме территориального планирования соответствующего субъекта Российской Федерации.

В пределах приаэродромной территории запрещается проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома.

Вместе с тем абзац третий пункта 58 Федеральных правил использования воздушного пространства признан недействующим Решением Верховного Суда РФ от 23.01.2014 № АКПИ13-1080 в части, предусматривающей необходимость согласования проектирования, строительства и развития городских и сельских поселений, а также строительства и реконструкции промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов со старшим авиационным начальником аэродрома.

Согласно пункту 8.23 СП 42.13330.2011 Свода правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений, утвержденных Приказом Минрегиона Российской Федерации от 28.12.2010 N 820, размещение в районах аэродромов зданий, высоковольтных линий электропередачи, радиотехнических и других сооружений, которые могут угрожать безопасности полетов воздушных судов или создавать помехи для нормальной работы навигационных средств аэродромов, должно быть согласовано с предприятиями и организациями, в ведении которых находятся аэродромы.

Согласованию подлежит размещение: 1) всех объектов в границах полос воздушных подходов к аэродромам, а также вне этих границ в радиусе 10 км. От контрольной точки аэродрома (КТА); 2) объектов в радиусе 30 км. От КТА, высота которых относительно уровня аэродрома 50 м и более; независимо от места размещения; 3) объектов высотой от поверхности земли 50м и более; 4) линий связи, электропередачи, а также других объектов радио- и электромагнитных излучений, которые могут создавать помехи для нормальной работы радиотехнических средств; 5) взрывоопасных объектов; 6) факельных устройств для аварийного сжигания газов; 7) промышленных и иных предприятий и сооружений, деятельность которых может привести к ухудшению видимости в районах аэродромов.

Согласно представленной информации земельный участок, на котором планируется осуществить строительство Жилых домов, входит в тридцатикилометровую зону приаэродромной территории аэропорта Домодедово.

Из изложенного следует, что принятие решения о согласовании (отказе в согласовании) проектирования, строительства объектов в пределах приаэродромной территории осуществляется исключительно собственником аэродрома. Заключение предприятия или организации, в ведении которых находятся аэродромы, по результатам рассмотрения представленных материалов, может быть учтено собственником аэродрома при принятии решения о согласовании (отказе в согласовании) проектирования, строительства объектов в пределах приаэродромной территории.

Согласно письму от 16.10.2014 № 6.04-2054 Росавиация пояснила, что в соответствии с подпунктом 1,5.2 Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 396 (далее – Положение), Росавиация является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования

воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, в том числе в отношении имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Росавиации.

Таким образом, Росавиация наделена полномочиями собственника – Российской Федерации в отношении федерального имущества в установленной сфере деятельности, в том числе в отношении аэродромов гражданской авиации.

Кроме того, Росавиация осуществляет организацию использования воздушного пространства, одним из основных принципов которого является обеспечение безопасности использования воздушного транспорта.

Поскольку согласование размещения объектов в пределах приаэродромной территории проводится исключительно в целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов, а также безопасности граждан и юридических лиц, проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромных территорий аэродромов, находящихся в федеральной собственности, должны согласовываться Росавиацией (ее территориальными органами).

В соответствии с пунктом 2 Положения о межрегиональном территориальном управлении воздушного транспорта центральных районов федерального агентства воздушного транспорта, утвержденного приказом Федерального агентства воздушного транспорта от 21.06.2012 № 374, МГТУ ВТ ЦР ФАВТ в своей деятельности руководствуется, в том числе актами Федерального агентства воздушного транспорта.

Таким образом, наделение МГТУ ВТ ЦР ФАВТ полномочиями по согласованию строительства в пределах приаэродромных территорий аэродромов должно было быть осуществлено посредством издания Росавиацией соответствующего акта.

Вместе с тем, руководители межрегиональных территориальных управлений были уведомлены о том, что выполнение функций по согласованию строительства в пределах приаэродромных территорий аэродромов поручено межрегиональным территориальным управлениям воздушного транспорта Росавиации на основании предварительного рассмотрения материалов главными операторами аэродромов, письмом Росавиации от 30.06.2014 № АН1.04-2214.

Согласно письму от 13.10.2014 № 3.15.2-2309 МГТУ ВТ ЦР ФАВТ сообщило, что на основании Заявления и письма Росавиации от 30.06.2014 № АН1.04-2214 в целях согласования строительства Жилых домов МГТУ ВТ ЦР ФАВТ в адрес старшего авиационного начальника аэропорта Домодедово направляло обращение о проведении экспертной оценки.

Дополнительно МГТУ ВТ ЦР ФАВТ сообщило, что считает порядок рассмотрения вопроса согласования строительства в пределах приаэродромной территории, а также перечень необходимых ЗАО МАД документов для согласования

строительства в пределах приаэродромной территории неправомерным, в связи с несоответствием требованиям законодательства.

Кроме того, МГТУ ВТ ЦР ФАВТ считает, что ЗАО МАД часто выдает необоснованные отказы в согласовании строительства в пределах приаэродромной территории.

В соответствии с письмом от 15.12.2014 № ИСХ002608/УАД14 ЗАО МАД является главным оператором аэродрома Домодедово.

В целях предварительного рассмотрения материалов Главным оператором создана Комиссия по вопросам согласования проектирования, строительства, развития реконструкции и размещения объектов в районе аэродрома и приаэродромной территории аэропорта «Домодедово» (распоряжение № 0047/РАСП-AMR/14 от 28.10.2014).

Комиссией принимается одно из следующих решений:

- согласие на проектирование и строительство объектов капитального строительства в пределах приаэродромной территории;
- отказ на проектирование и строительство объектов капитального строительства в пределах приаэродромной территории;
- невозможность рассмотрения и принятия решения по причине недостаточности полученных документов.

При этом заключение о возможности проектирования и строительства в пределах приаэродромной территории выдает Росавиация на основании принятого Главным оператором решения.

Вместе с тем, отказ в согласовании строительства Жилых домов от 18.11.2014 № С07225/УАД-14 поступил в адрес Общества от ЗАО МАД, которое не является лицом, уполномоченным принимать решения о согласовании (отказе в согласовании) проектирования, строительства объектов в пределах приаэродромной территории.

Ответ по рассматриваемому вопросу от МГТУ ВТ ЦР ФАВТ в адрес Общества не поступал.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, в бездействии МГТУ ВТ ЦР ФАВТ выразившемся в нерасмотрении обращения Общества о согласовании строительства Жилых домов, которое привело к затягиванию сроков подготовки документации в целях осуществления указанным хозяйствующим субъектом предпринимательской деятельности, содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела № 1-15-132/00-04-15 Комиссией установлено следующее.

В связи с тем, что выполнение функций по согласованию строительства в пределах приаэродромных территорий аэродромов МГТУ ВТ ЦР ФАВТ проводится на основании предварительного рассмотрения материалов главными операторами аэродромов (письмо Росавиации от 30.06.2014 № АН1.04-2214) ФАС России были запрошены сведения о согласованиях (отказах в согласовании) на проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а так же строительство и реконструкцию промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории за период с 01.01.2012 по 20.02.2015 г.

Согласно представленным сведениям о согласованиях (отказах в согласовании) на проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а так же строительство и реконструкцию промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории за период с 01.01.2012 по 20.02.2015 г. ЗАО МАД в рассматриваемый период времени получил 205 запросов на согласование указанных видов деятельности в приаэродромной территории. На 132 запроса ЗАО МАД дало положительное заключение, в том числе на объекты, расположенные в непосредственной близости от земельных участков принадлежащих Обществу на которых осуществляется застройка.

Также во время рассмотрения дела представителем Общества были представлены сведения, полученные из открытых источников, свидетельствующие о проведении застройки средне- и многоэтажными домами на участках земли, граничащих с участками Общества.

Учитывая вышеизложенное бездействие МГТУ ВТ ЦР ФАВТ привело или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, в бездействии МГТУ ВТ ЦР ФАВТ, выразившемся в нерассмотрении обращения Общества о согласовании строительства Жилых домов, которое привело к затягиванию сроков подготовки документации в целях осуществления Обществом, как хозяйствующим субъектом, предпринимательской деятельности содержатся нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, представителем МГТУ ВТ ЦР ФАВТ на заседании Комиссии была представлена копия решения Арбитражного суда Московской области по делу А41-62191/14 от 03.03.2015 (далее - Решение). Согласно Решению бездействие МГТУ ВТ ЦР ФАВТ, выраженное в нерассмотрении в установленные законом сроки обращения Общества о согласовании строительства Жилых домов, было признано незаконным, а также суд обязал МГТУ ВТ ЦР ФАВТ рассмотреть обращение Общества о согласовании строительства Жилых домов.

Руководствуясь статьей 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия
ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать МГТУ ВТ ЦР ФАВТ нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части нерассмотрении обращения Общества о согласовании строительства Жилых домов, которое привело к затягиванию сроков подготовки документации в целях осуществления Обществом, как хозяйствующим субъектом, предпринимательской деятельности.

- - Предписание не выдавать, в связи с вступившем в силу решением Арбитражного суда Московской области по делу А41-62191/14 от 03.03.2015.

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.