

РЕШЕНИЕ

№ 1-18.1-52/00-04-19

**по результатам рассмотрения жалобы ООО «Группа Компаний
«Архитектор»**

**о нарушении порядка осуществления процедур, включенных в
исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства**

20 марта 2019 г. г. Москва

Комиссия по рассмотрению жалоб в отношении уполномоченных органов в сфере градостроительных отношений и организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей в составе: <...> (далее — Комиссия), при участии: представителя ООО «Группа Компаний «Архитектор» <...> , представителя ООО «Группа Компаний «Архитектор» <...>, представителя Министерства жилищной политики Московской области <...> , представителя Министерства жилищной политики Московской области <...> , рассмотрев жалобу ООО «Группа Компаний «Архитектор» (вх. № 35982-ИП/19 от 04.03.2019, № 36932-ИП/19 от 05.03.2019, № 38371-ИП/19 от 06.03.2019) на акты и (или) действия (бездействие) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — Министерства жилищной политики Московской области, адрес: Бульвар Строителей, д. 4, корп. 1, секция «Г», г. Красногорск, Московская область, 143407, при осуществлении в отношении ООО «Группа Компаний «Архитектор», процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, в соответствии со статьей 18¹ Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба ООО «Группа Компаний «Архитектор» (вх. № 35982-ИП/19 от 04.03.2019, № 36932-ИП/19 от 05.03.2019, № 38371-ИП/19 от 06.03.2019) на акты и (или) действия (бездействие) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — Министерства жилищной политики Московской области при осуществлении в отношении ООО «Группа Компаний «Архитектор» процедуры, включенной в исчерпывающий

перечень процедур в соответствующей сфере строительства, утвержденный Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно доводам заявителя, Министерство жилищной политики Московской области неправомерно предъявляет требования, не установленные действующим законодательством Российской Федерации, к документам и информации, а также нарушает установленные сроки осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

11.01.2019 ООО «Группа Компаний «Архитектор» в адрес Министерства жилищной политики было направлено заявление о выдаче разрешения на строительство многоквартирного жилого дома со встроенно-пристроенными помещениями нежилого назначения на земельном участке с кадастровым номером 50:04:0010802:123 по адресу: Московская область, г. Дмитров, ул. Сенная, поз. 24 (далее – жилой дом).

23.01.2019 Министерство в адрес ООО «Группа Компаний «Архитектор» направило уведомление об отказе в выдаче разрешения на строительство по следующему основанию:

«13.1.5. Несоответствие представленных документов разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации: в соответствии с пп. а) п. 14 Постановления Правительства Российской Федерации от 20.11.2000 № 878 «Об утверждении правил охраны газораспределительных сетей» строительство объектов жилищно-гражданского и производственного назначения в охранной зоне газораспределительной сети запрещено (согласно информации градостроительного плана земельного участка, объект расположен в границах охранной зоны инженерных сетей).»

Представитель Министерства с доводами жалобы не согласился, указав, что при рассмотрении заявления ООО «Группа Компаний «Архитектор» от 11.01.2019 о выдаче разрешения на строительство жилого дома Министерство действовало в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии с правилами статьи 18¹ Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на акты и (или) действия (бездействие) в том числе органа государственной власти субъекта Российской Федерации 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 — ГрК РФ, 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:

- нарушения установленных сроков осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;
- предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;
- незаконного отказа в приеме документов, заявлений;
- 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.

Таким образом, ООО «Группа Компаний «Архитектор» обжалуются действия Министерства при осуществлении в отношении данного юридического лица процедуры 59 исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» (далее — исчерпывающий перечень в сфере жилищного строительства), 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, а также нарушения установленных сроков осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

При этом, частью 17 статьи 18¹ Закона о защите конкуренции установлено, что при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или)

действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

Рассмотрев все представленные документы, а также выслушав пояснения представителей заявителя, Министерства, Комиссия ФАС России установила следующее.

11.01.2019 в 17:49 ООО «Группа Компаний «Архитектор» посредством регионального портала государственных и муниципальных услуг Московской области (далее – РПГУ) в Министерство было подано заявление о выдаче разрешения на строительство многоквартирного дома.

По мнению ООО «Группа Компаний «Архитектор» течение срока предоставления Государственной услуги началось с 11.01.2019, а результаты рассмотрения заявления должны быть предоставлены до 18.01.2019, т.е. в течении не более 5 рабочих дней.

При этом, фактически ответ получен 23.01.2019.

В соответствии с пунктом 11 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган власти в течение семи рабочих дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство проводит проверку документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство, на соответствие установленным указанным пунктом данной статьи требованиям и выдает разрешение на строительство или отказывает в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

В соответствии с пунктом 10 постановления Правительства Московской области от 02.10.2018 № 688/35 «О формировании Министерства жилищной политики Московской области» Министерство жилищной политики является правопреемником Министерства строительного комплекса Московской области в части исполнения переданных полномочий в сферах жилищной политики, реализации государственной политики в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, градостроительной деятельности, за

исключением строительства объектов капитального строительства (реконструкции) государственной собственности Московской области, финансируемых из бюджета Московской области за счет бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций, обеспечения деятельности Межведомственной комиссии по обеспечению реализации проектов строительства (реконструкции) объектов нежилого назначения на территории Московской области - «Центр Содействия Строительству», в том числе по обязательствам, возникшим в результате судебных решений.

В связи с этим Министерство жилищной политики при осуществлении переданных полномочий руководствуется нормативными правовыми актами Министерства строительного комплекса Московской области.

Распоряжением Министерства строительного комплекса Московской области от 07.07.2017 № 239 утвержден Административный регламент Министерства строительного комплекса Московской области по предоставлению государственной услуги (далее - Административный регламент) по выдаче (продлению) разрешений на строительство объектов капитального строительства на территории Московской области.

Согласно пункту 8.2 Административного регламента срок предоставления Государственной услуги в случае обращения по объектам жилого назначения составляет не более 7 (семи) рабочих дней со дня регистрации заявления в Министерстве.

В соответствии с пунктом 7.2. Административного регламента заявление и документы, поданные через РПГУ после 16.00 рабочего дня либо в нерабочий день, регистрируются в Министерстве на следующий рабочий день.

Таким образом, рассматриваемое заявление, направленное в пятницу 11.09.2019 в 17:49, зарегистрировано ведомством в понедельник 14.01.2019.

Вместе с тем, согласно статье 191 Гражданского кодекса Российской Федерации течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало.

Исходя из изложенного, срок предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на строительство истекал 23.01.2019.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу о том, что довод жалобы в части нарушения установленных сроков

осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства является не обоснованным.

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, Комиссией ФАС России установлено следующее.

Как отмечалось ранее, 11.01.2019 ООО «Группа Компаний «Архитектор» обратилось в Министерство с заявлением о выдаче разрешения на строительство многоквартирного жилого дома со встроенно-пристроенными помещениями нежилого назначения на земельном участке с кадастровым номером 50:04:0010802:123 по адресу: Московская область, г. Дмитров, ул. Сенная, поз. 24.

Согласно представленному градостроительному плану земельного участка № RU50520102-MSK005523 (далее — ГПЗУ) земельный участок частично расположен в границах охранной зоны газораспределительной сети.

В проектной документации и результатах инженерных изысканий, прошедших государственную экспертизу и получивших положительное заключение, содержится информация о проектировании проездов, парковок с асфальтобетонным покрытием.

При этом, размещение дворового проезда предполагается в охранной зоне газораспределительной сети.

Согласно пояснениям заявителя на земельном участке с кадастровым номером 50:04:0010802:123, где планируется строительство жилого дома, в границах охранной зоны газораспределительной сети находятся только обязательные элементы благоустройства.

Как поясняет Министерство, в соответствии с пунктом 38 статьи 1 ГрК РФ элементы благоустройства - декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории.

В представленной проектной документации проезд с асфальтобетонным покрытием располагается в границах охранной зоны

газораспределительной сети. Данный проезд, по мнению Министерства, является объектом капитального строительства, так как только его верхняя часть конструктивна и выполнена из асфальтобетона.

Согласно пункту 10 статьи 51 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).

Как сообщает Министерство, в проектной документации отсутствует информация о том, что проезд выполнен как покрытие из асфальтобетона, а есть информация о проектировании проездов, парковок (самостоятельных объектов капитального строительства) с асфальтобетонным покрытием, что считается объектом капитального строительства и не относится к элементам благоустройства.

В соответствии с пунктом 14 Правил охраны газораспределительных систем, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20.11.2000 № 878 на земельные участки, входящие в охранные зоны газораспределительных сетей, в целях предупреждения их повреждения или нарушения условий их эксплуатации налагаются ограничения (обременения), которыми в том числе запрещается строить объекты жилищно-гражданского и производственного назначения.

На основании изложенного, Министерством 23.01.2019 выдан отказ в выдаче разрешения на строительство.

На основании проведенного Комиссией ФАС России анализа нормативных правовых актов Российской Федерации установлено.

Согласно подпункту «а» пункта 14 постановления Правительства Российской Федерации от 20.11.2000 № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей» (далее - постановление № 878) на земельные участки, входящие в охранные зоны газораспределительных сетей, в целях предупреждения их повреждения или нарушения условий их нормальной эксплуатации налагаются ограничения (обременения), которыми запрещается лицам, указанным в пункте 2 указанных Правил строить объекты жилищно-гражданского и производственного назначения.

В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует определение объектам жилищно-гражданского и производственного назначения.

По мнению Комиссии ФАС России, на размещение проезда не

распространяются ограничения подпункта «а» пункта 14 постановления № 878, поскольку данный объект законодательно не отнесен ни к одной из указанных в первом абзаце категорий назначения.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» автомобильная дорога - объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

Согласно пункту 1.2 постановления Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» прилегающая территория - это территория, непосредственно прилегающая к дороге и не предназначенная для сквозного движения транспортных средств (дворы, жилые массивы, автостоянки, АЗС, предприятия и тому подобное).

Таким образом, рассматриваемый объект (дворовой проезд) не является автомобильной дорогой, а относится к прилегающей территории дороги.

В соответствии с Законом Московской области от 30.12.2014 № 191/2014-ОЗ «О благоустройстве в Московской области» в состав нормируемого (обязательного) комплекса элементов благоустройства территорий вновь возводимых и реконструируемых зданий общественного назначения входят проезды хозяйственные, для посадки и высадки пассажиров, для автомобилей скорой помощи, пожарных, аварийных служб.

Исходя из этого, дворовой проезд является элементом благоустройства.

Согласно проектной документации земельный участок используется для строительства основного объекта - жилого дома. Благоустройство земельного участка не создает нового объекта недвижимости, а представляет собой улучшение свойств земельного участка. При этом асфальтовое покрытие земельного участка несет вспомогательную функцию, а не основное значение по отношению к недвижимому имуществу.

Таким образом, Комиссия ФАС России делает вывод о том, что проектируемый дворовой проезд не является объектом капитального строительства, а является неотделимым улучшением земельного участка, получение разрешения на строительство для осуществления строительства проезда не предусмотрено Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Данный вывод находит свое подтверждение в Определении Верховного суда Российской Федерации от 25.03.2016 № 308-ЭС16-1155.

Кроме того, в соответствии с пунктом 7 постановления № 878 для газораспределительных сетей устанавливаются охранные зоны вдоль трасс подземных газопроводов из полиэтиленовых труб при использовании медного провода для обозначения трассы газопровода - в виде территории, ограниченной условными линиями, проходящими на расстоянии 3 метров от газопровода со стороны провода и 2 метров - с противоположной стороны.

При этом, согласно градостроительному плану земельного участка и проектной документации размер охранной зоны от газопровода до жилого дома составляет 7 метров.

Руководствуясь пунктами 15 и 16 постановления № 878, лесохозяйственные, сельскохозяйственные и другие работы, не подпадающие под ограничения, указанные в пункте 14 настоящих Правил, и не связанные с нарушением земельного горизонта и обработкой почвы на глубину более 0,3 метра, производятся собственниками, владельцами или пользователями земельных участков в охранной зоне газораспределительной сети при условии предварительного письменного уведомления эксплуатационной организации не менее чем за 3 рабочих дня до начала работ, а также хозяйственная деятельность в охранных зонах газораспределительных сетей, не предусмотренная пунктами 14 и 15 настоящих Правил, при которой производится нарушение поверхности земельного участка, и обработка почвы на глубину более 0,3 метра, осуществляется на основании письменного разрешения эксплуатационной организации газораспределительных сетей.

Таким образом, размещение дворового проезда на поверхности земельного участка в охранной зоне газораспределительной сети может осуществляться посредством уведомления о производстве работ или согласования таких работ с эксплуатационной организацией газораспределительных сетей.

Кроме того, частью 5 статьи 49 ГрК РФ установлено, что предметом экспертизы проектной документации и результатов инженерных

изысканий является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям к безопасному использованию атомной энергии, требованиям промышленной безопасности, требованиям к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиям антитеррористической защищенности объекта.

Исходя из этого, и на основании части 3.4 статьи 49 ГрК РФ Комиссия ФАС России делает вывод о том, что оценка возможности размещения объектов в зоне с особыми условиями использования территории осуществляется на этапе прохождения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Необходимо отметить, что ООО «Группа Компаний «Архитектор» получено положительное заключение государственной экспертизы от 18.09.2018 № 50-1-1-3-1291-18 в отношении проектной документации и результатов инженерных изысканий на рассматриваемый жилой дом.

В соответствии с частью 1 статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Дворовой проезд не является объектом капитального строительства в соответствии с пунктом 10 статьи 1 ГрК РФ. Учитывая изложенное, получение разрешения на строительство для осуществления строительства проезда также не предусмотрено Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Согласно градостроительному плану земельного участка на земельном участке планируется размещение объекта капитального строительства (жилой дом).

В соответствии с заявлением о получении разрешения на строительство Заявитель обращается в Министерство для получения разрешения на строительство объекта капитального строительства (жилого дома).

При этом, согласно части 13 статьи 51 Градостроительного кодекса

основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство является несоответствие представленных документов 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.

Данное уведомление содержит указание на то, что согласно информации градостроительного плана земельного участка, объект расположен в границах охранной зоны газораспределительных сетей.

Вместе с тем, согласно проектной документации объект капитального строительства (жилой дом) не входит в границы охранной зоны газораспределительной сети.

Поскольку Комиссией ФАС России установлено, что проезд, который расположен в границах охранной зоны газораспределительных сетей, не является объектом капитального строительства и не относится к объектам жилищно-гражданского и производственного назначения, на него не распространяется действие положения подпункта «а» пункта 14 постановления № 878.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Министерством к документам и информации заявителя предъявлены требования, не установленные федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

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

РЕШИЛА:

1.

1.

1. Признать жалобу ООО «Группа Компаний «Архитектор» (вх. № 35982-ИП/19 от 04.03.2019, № 36932-ИП/19 от 05.03.2019, № 38371-ИП/19 от 06.03.2019) на акты и (или) действия (бездействие) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — Министерства жилищной политики Московской области при осуществлении в отношении ООО «Группа Компаний «Архитектор» процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в

жилищной сфере строительства, обоснованной, в части предъявления к документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

2. Выдать уполномоченному органу государственной власти субъекта Российской Федерации — Министерству жилищной политики Московской области обязательное для исполнения предписание в соответствии с пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии ФАС России: <...>

Заместитель председателя Комиссии ФАС России: <...>

Члены Комиссии ФАС России: <...>

<...>

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.