РЕШЕНИЕ

по жалобе ИП Мамонова С.В.

№ 059/10/18.1-244/2019

«28» марта 2019 г., г. Пермь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Комиссия Пермского УФАС России) в составе:

Заместитель Председателя Комиссии:

Хаснуллин Н.А., заместитель руководителя Пермского УФАС России,

Члены комиссии:

Самарина Е.В., ведущий специалист-эксперт отдела контроля в сфере строительства Пермского УФАС России;

Ивонин А.С., ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок Пермского УФАС России,

при участии представителей: ИП Мамонова С.В. – <ФИО1> (доверенность от ДД.ММ.ГГГГ); департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми – <ФИО2> (доверенность от ДД.ММ.ГГГГ г. № ...),

рассмотрев жалобу ИП Мамонова С.В. (вх. № 003387 от 14.03.2019 г.) (далее – заявитель) на действия департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми (далее также – Департамент), выразившиеся в нарушении установленного действующим законодательством порядка предоставления разрешения на строительство объекта «Медицинский учебно-методический центр реабилитации и курортологии» по адресу: г. Пермь, ул. Екатерининская, 109 (заявление от <ДАТА1>),

УСТАНОВИЛА:

14.03.2019 г. в Пермское УФАС России поступила жалоба ИП Мамонова С.В. на

действия департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми при предоставлении разрешения на строительство объекта «Медицинский учебно-методический центр реабилитации и курортологии» по адресу: г. Пермь, ул. Екатерининская, 109. Заявитель указывает, что Департаментом надлежащим образом не мотивировано несоответствие планируемого объекта капитального строительства видам разрешенного использования земельного участка заявителя, а при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство Департамент не приняты во внимание положения Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации № 540 от 01.09.2014 г. Таким образом, действия Департамента могут привести к нарушению прав заявителя как субъекта градостроительных отношений.

Департамент с доводами жалобы не согласен, представил письменные возражения на жалобу, в которых ссылаются на обоснованность отказа в выдаче разрешения на строительство в силу положений нормативно-правовых актов в сфере градостроительства, а также на недоказанность нарушения прав и законных интересов ИП Мамонова С.В., поскольку за получением разрешения на строительство объекта «Медицинский учебно-методический центр реабилитации и курортологии» по адресу: г. Пермь, ул. Екатерининская, 109, в Департамент Мамонов С.В. обращался как физическое лицо.

Изучив документы и материалы, представленные сторонами на рассмотрение жалобы, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) по правилам 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 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 ч. 2 ст. 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) (за исключением процедур, осуществляемых государственным органом, уполномоченным на осуществление государственной регистрации прав на имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации), в части, 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.

В силу положений ч. 2 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, могут быть обжалованы юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, права или законные интересы которых, по их мнению, нарушены в результате осуществления в отношении таких лиц процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, либо предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

В соответствии с ст. 5 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» рассмотрение в соответствии с п. 2 и 3 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции 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 и 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 ч. 2 ст. 6 ГрК РФ, допускается по истечении шести месяцев со дня вступления в силу акта Правительства Российской Федерации, утвердившего исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03. 2017 г. № 346.

По результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции (ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, полномочия антимонопольного органа по принятию мер реагирования в отношении осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, ограничены.

Согласно ч. 2 ст. 51 ГрК РФ строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных ст. 51 ГрК РФ.

В силу ч. 4 ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных ч.ч. 5 - 6 ст. 51 ГрК РФ и другими федеральными законами.

В соответствии с ч. 7 ст. 51 ГрК РФ в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство непосредственно в уполномоченный орган власти на выдачу разрешений на строительство в соответствии с ч.ч. 4 - 6 ст. 51 ГрК РФ. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

1) правоустанавливающие документы на земельный участок, в том числе соглашение об установлении сервитута, решение об установлении публичного сервитута;

1.1) при наличии соглашения о передаче в случаях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, органом государственной власти (государственным органом), Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», органом управления государственным внебюджетным фондом или органом местного самоуправления полномочий государственного (муниципального) заказчика, заключенного при осуществлении бюджетных инвестиций, - указанное соглашение, правоустанавливающие документы на земельный участок правообладателя, с которым заключено это соглашение;

2) градостроительный план земельного участка, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта реквизиты проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), реквизиты проекта планировки территории в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка;

3) материалы, содержащиеся в проектной документации:

- пояснительная записка;
- схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с информацией, указанной в градостроительном плане земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ публичных сервитутов, объектов археологического наследия;
- схема планировочной организации земельного участка, подтверждающая расположение линейного объекта в пределах красных линий, утвержденных в составе документации по планировке территории применительно к линейным объектам;
- архитектурные решения;

- сведения об инженерном оборудовании, сводный план сетей инженерно-технического обеспечения с обозначением мест подключения (технологического присоединения) проектируемого объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;
- проект организации строительства объекта капитального строительства;
- проект организации работ по сносу объектов капитального строительства, их частей;
- перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов к объектам здравоохранения, образования, культуры, отдыха, спорта и иным объектам социально-культурного и коммунально-бытового назначения, объектам транспорта, торговли, общественного питания, объектам делового, административного, финансового, религиозного назначения, объектам жилищного фонда в случае строительства, реконструкции указанных объектов при условии, что экспертиза проектной документации указанных объектов не проводилась в соответствии со ст. 49 ГрК РФ;

4) положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства (применительно к отдельным этапам строительства в случае, предусмотренном ч. 12.1 ст. 48 ГрК РФ), если такая проектная документация подлежит экспертизе в соответствии со ст. 49 ГрК РФ, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных ч. 3.4 ст. 49 ГрК РФ, положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 49 ГрК РФ;

5) разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (в случае, если застройщику было предоставлено такое разрешение в соответствии со ст. 40 ГрК РФ);

6) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта, за исключением указанных в п. 6.2 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ случаев реконструкции многоквартирного дома;

6.1) в случае проведения реконструкции государственным (муниципальным) заказчиком, являющимся органом государственной власти (государственным органом), Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», органом управления государственным внебюджетным фондом или органом местного самоуправления, на объекте капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, правообладателем которого является государственное (муниципальное) унитарное предприятие, государственное (муниципальное) бюджетное или автономное учреждение, в отношении которого указанный орган осуществляет соответственно функции и полномочия учредителя или права собственника имущества, - соглашение о проведении такой реконструкции, определяющее в том числе условия и порядок возмещения ущерба, причиненного указанному объекту при осуществлении реконструкции;

6.2) решение общего собрания собственников помещений и машино-мест в многоквартирном доме, принятое в соответствии с жилищным законодательством в случае реконструкции многоквартирного дома, или, если в результате такой реконструкции произойдет уменьшение размера общего имущества в

многоквартирном доме, согласие всех собственников помещений и машино-мест в многоквартирном доме;

7) копия свидетельства об аккредитации юридического лица, выдавшего положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации, в случае, если представлено заключение негосударственной экспертизы проектной документации;

8) документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия, в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта;

9) копия решения об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории в случае строительства объекта капитального строительства, в связи с размещением которого в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории, или в случае реконструкции объекта капитального строительства, в результате которой в отношении реконструированного объекта подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории или ранее установленная зона с особыми условиями использования территории подлежит изменению.

В силу ч. 11 ст. 51 ГрК РФ уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» в течение семи рабочих дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство, за исключением случая, предусмотренного ч. 11.1 ст. 51 ГрК РФ:

1. проводят проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство;
2. проводят проверку соответствия проектной документации 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), требованиям, установленным проектом планировки территории в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. В случае выдачи лицу разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции проводится проверка проектной документации на соответствие требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции;

3. выдают разрешение на строительство или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

В соответствии с ч. 13 ст. 51 ГрК РФ уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» отказывают в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных ч. 7 ст. 51 ГрК РФ, 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.

Согласно п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли, указанные в п. 1 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

В соответствии с п.п. 1, 2 ст. 37 Земельного кодекса Российской Федерации применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, среди которых выделяются:

1. основные виды разрешенного использования;
2. условно разрешенные виды использования;
3. вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

В силу пп. 2 п. 1 ст. 40 Земельного кодекса Российской Федерации собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Также согласно п. 1 ст. 263 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения

при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка.

Согласно определению в пп. 8 ст. 1 ГрК РФ правила землепользования и застройки – документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Определение градостроительного регламента отражено в пп. 9 ст. 1 ГрК РФ - устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения.

В силу п. 4 ст. 2 ГрК РФ одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является осуществление строительства на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 г. № 540 утвержден Классификатор видов разрешенного использования земельных участков.

Правила землепользования и застройки г. Перми утверждены решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 г. № 143 (далее – Правила № 143). В соответствии со ст. 1 Правил № 143 видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства являются виды деятельности, объекты, осуществлять и размещать которые на земельных участках разрешено в силу поименования этих видов деятельности и объектов в составе градостроительных регламентов применительно к соответствующим территориальным зонам при условии обязательного соблюдения требований, установленных законодательством, настоящими Правилами, иными нормативными правовыми актами, нормативно-техническими документами. Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства включают основные виды разрешенного использования, условно разрешенные виды использования, вспомогательные виды разрешенного использования.

Ст. 52 Правил № 143 содержит перечень видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, примененных в

градостроительных регламентах.

В п. 3.6 ст. 52 Правил № 143 перечислена группа видов разрешенного строительства, допускающих строительство образовательных организаций, объектов здравоохранения и социального обеспечения, физической культуры и спорта, культуры и искусства, религиозных объектов.

Группа видов разрешенного использования, допускающих строительство административно-управленческих и общественных объектов, организаций финансирования, кредитования, страхования и пенсионного обеспечения, перечислена в п. 3.8 ст. 52 Правил № 143.

На карте градостроительного зонирования территории г. Перми выделены территориальные зоны действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Так, видовое понятие «Ц-1. Зона обслуживания и деловой активности городского центра» отнесено к родовому понятию «Центральные общественно-деловые и коммерческие зоны» (ч.ч. 1, 2, 2.1 ст. 52 Правил № 143), при этом зона обслуживания и деловой активности Ц-1 выделена для развития центральных мест города и обеспечения правовых условий использования, строительства и реконструкции объектов недвижимости, не являющихся объектами культурного наследия, с широким спектром административных, деловых, общественных, культурных, обслуживающих и коммерческих видов использования многофункционального назначения (ст. 52.1 Правил № 143).

Предоставление разрешения на строительство закреплено в разделе 4 «Процедуры, связанные с осуществлением строительства, реконструкции объектов капитального строительства нежилого назначения» Исчерпывающего перечня процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03. 2017 г. № 346 (п. 55 указанного перечня).

В соответствии с Положением о департаменте градостроительства и архитектуры администрации г. Перми, утвержденным решением Пермской городской Думы от 27.09.2011 г. № 193 (далее – Положение о ДГА), департамент градостроительства и архитектуры администрации г. Перми является функциональным органом администрации города Перми, принимающим решение о выдаче разрешений на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства, о продлении срока действия разрешения на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства, о внесении изменений в разрешение на строительство объекта капитального строительства, о прекращении действия разрешения на строительство объекта капитального строительства, о выдаче разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию в установленном действующим законодательством порядке (п.п. 1.1, 3.2.1.10 Положения о ДГА).

Земельный участок, расположенный по адресу: г. Пермь, ул. Екатерининская, 109, кад. № 59:01:4410123:30, принадлежит на праве собственности индивидуальному предпринимателю Мамонову Сергею Васильевичу.

<ДАТА1> ИП Мамонов С.В. обратился в департамент градостроительства и архитектуры администрации г. Перми с заявлением о выдаче разрешения на

строительство объекта капитального строительства «Медицинский учебно-методический центр реабилитации и курортологии» на принадлежащем заявителю земельном участке, приложив к заявлению документы во исполнение положений законодательства в сфере градостроительства.

Письмом от <ДАТА2> (исх. № ...) департамент градостроительства и архитектуры администрации г. Перми отказал ИП Мамонову С.В. в выдаче разрешения на строительство.

В ходе изучения материалов жалобы из пояснений Департамента установлено, что при рассмотрении документов на получение разрешения на строительство Департамент как уполномоченный орган соотнёс вид разрешенного использования земельного участка заявителя (административно-хозяйственные, деловые, общественные учреждения и организации) с видовым понятием планируемого к строительству объекта заявителя «Учебно-методический центр», фактически квалифицировав планируемый объект как учебное учреждение.

Данная информация отражена в отказе ИП Мамонову С.В. (исх. № ...) в выдаче разрешения на строительство.

Однако, в свою очередь, комиссия Пермского УФАС России отмечает, что отказ Департамента при рассмотрении документов, представленных ИП Мамоновым С.В., для получения разрешения на строительство объекта по адресу: г. Пермь, ул. Екатерининская, 109, не основан на документах, представленных в составе заявки. В частности, в составе поданных в Департамент документов присутствовал оригинал положительного заключения экспертизы ООО «ЭПЦ-Гарант» № ... от <ДАТА3> проектной документации планируемого к строительству объекта заявителя. Из материалов экспертизы усматривается сведения о функциональном назначении объекта заявителя – «общественное здание, административного назначения» (с. 2 экспертизы), а также вывод о соответствии назначения проектируемого здания видам разрешенного использования (с. 5 экспертизы). Таким образом, доводы Департамента о невозможности определения ИП Мамоновым С.В. функционального назначения планируемого к возведению объекта признаны Комиссией Пермского УФАС России несостоятельными.

Доводы правовой позиции Департамента сводятся к тому, что в соответствии со ст. 52 Правил № 143, «административно-хозяйственные, деловые, общественные учреждения и организации» и «общеобразовательные учреждения» являются разными видами использования земель, отнесенных даже к разным группам видов разрешенного использования территориальной зоны Ц-1 (зона обслуживания и деловой активности городского центра): «административно-хозяйственные, деловые, общественные учреждения и организации» - к основным видам разрешенного использования, «общеобразовательные учреждения» - к условно разрешенным видам использования.

Понятие общеобразовательной организации описано в ст. 23 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании): общеобразовательная организация – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования, а также имеющая право осуществлять образовательную деятельность по

образовательным программам дошкольного образования, дополнительным общеобразовательным программам, программам профессионального обучения.

Согласно ч. 1 ст. 23 Закона об образовании образовательные организации подразделяются на типы в соответствии с образовательными программами, перечисленными в ч. 2 ст. 23 Закона об образовании. Кроме того, наименование образовательной организации должно содержать указание на ее организационно-правовую форму и тип образовательной организации (ч. 5 ст. 23 Закона об образовании). Таким образом, исходя из содержания зоны обслуживания и деловой активности Ц-1, в основных видах разрешенного использования представлены некоторые из типов образовательных организаций. К условно разрешенным видам использования относятся только общеобразовательные учреждения и дошкольные учреждения. Исходя из документов, представленных ИП Мамоновым С.В. в составе заявления на получение разрешения на строительство, не следует, что планируемый к возведению объект заявителя относится к учреждениям с условно разрешенными видами использования земельных участков. Более того, Комиссия Пермского УФАС России отмечает, что к основным видам разрешенного использования относятся учреждения дополнительного образования (центры и курсы профессиональной ориентации, музыкальные, художественные школы, школы искусств, дома детского творчества, станции юных техников, станции юных натуралистов, прочие).

Комиссия Пермского УФАС России соглашается с доводами представителя ИП Мамонова С.В. в части игнорирования Департаментом положений Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 г. № 540, как имеющего большую юридическую силу нормативного акта при рассмотрении по существу заявления ИП Мамонова С.В. о выдаче разрешения на строительство.

Согласно Классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 г. № 540, общественное использование объектов капитального строительства (код (числовое обозначение) вида разрешенного использования земельного участка 3.0) предполагает размещение объектов капитального строительства в целях обеспечения удовлетворения бытовых, социальных и духовных потребностей человека. Содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 3.1 – 3.10.2.

Код 3.5 Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 г. № 540, включает в себя размещение объектов капитального строительства, предназначенных для воспитания, образования и просвещения (детские ясли, детские сады, школы, лицеи, гимназии, профессиональные технические училища, колледжи, художественные, музыкальные школы и училища, образовательные кружки, общества знаний, институты, университеты, организации по переподготовке и повышению квалификации специалистов и иные организации, осуществляющие деятельность по воспитанию, образованию и просвещению). Содержание данного вида разрешенного использования с кодами 3.5.1 – 3.5.2 указанного классификатора.

Кроме того, находят подтверждение доводы заявителя о неприменении Департаментом при рассмотрении заявления ИП Мамонова С.В. положений свода правил СП 118.13330.2012 «Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009 (с Изменениями № 1, 2)». Данный свод правил утвержден приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.12.2011 г. № 635/10 и введен в действие с 01.01.2013 г. Приложением «В» к своду правил является Перечень основных функционально-типологических групп зданий и сооружений и помещений общественного назначения. К зданиям и сооружениям для объектов, обслуживающих население (раздел «А» приложения «В»), относятся здания и помещения учебно-воспитательного назначения (п. 1 раздела «А» приложения «В»), среди которых помимо организаций образования и подготовки кадров и внешкольных учреждений (школьников и молодежи) выделяют и специализированные учреждения (аэроклубы, автошколы, оборонные учебные заведения и т.п.) (пп. 1.3 п. 1 раздела «А» приложения «В»).

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации (ст. 3 ГрК РФ).

Из системного толкования положений пп. 2, 5, 6, 7 и 8 ст. 1, ч. 15 ст. 35 ГрК РФ следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

Указанные доводы подтверждаются апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 13.09. 2018 г. № 81-АПГ18-11.

Исходя из изложенного, доводы Департамента о неотносимости свода правил СП 118.13330.2012 «Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009 (с Изменениями № 1, 2)», утвержденного приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.12.2011 г. № 635/10, и Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 г. № 540, как актов федерального уровня признаются Комиссией Пермского УФАС России несостоятельными.

Кроме того, Департаментом заявлен довод о неотносимости Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 г. № 540, в части тех обстоятельств, что орган местного самоуправления наделен правом установления соответствия разрешенного использования земельного участка классификатору видов разрешенного использования земельных участков (п. 3.2.1.23 Положения о ДГА). Данная процедура является следствием подачи заявителем как правообладателем земельного участка соответствующего заявления об установлении соответствия. Подача указанного заявления не является для заявителя обязанностью, а принуждение уполномоченного органа

заявителя к совершению указанных действий может носить признаки нарушения, выражающихся в предъявлении требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Кроме того, Комиссия Пермского УФАС России принимает во внимание положения ч. 4 ст. 37 ГрК РФ, согласно которым основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

В соответствии с проектной документацией и сделанным на ее основе заключением экспертизы фактически объект заявителя «Медицинский учебно-методический центр реабилитации и курортологии» (видовое понятие) носит признаки административно-хозяйственного здания (родовое понятие), что соответствует видам разрешенного использования земельного участка заявителя, а зона обслуживания и деловой активности Ц-1 выделена для строительства объектов недвижимости с широким спектром административных, деловых, общественных, культурных, обслуживающих и коммерческих видов использования многофункционального назначения. В частности, к зоне обслуживания и деловой активности Ц-1 относятся как административно-хозяйственные, деловые, общественные учреждения и организации, так и образовательные учреждения.

Комиссия Пермского УФАС России находит доводы Департамента о необходимости прекращения производства по жалобе ИП Мамонова С.В. и оставление ее без рассмотрения несостоятельными и считает принятие жалобы ИП Мамонова С.В. Пермским УФАС России к производству правомерным, поскольку ИП Мамонов С.В., осуществляющий подготовку к строительству объекта капитального строительства по адресу: г. Пермь, ул. Екатерининская, 109, является относимым к субъектам градостроительных отношений, которыми могут являться не только юридические лица, но и индивидуальные предприниматели.

Дополнительно Комиссия Пермского УФАС России приходит к выводу о том, что Департаментом был нарушен установленный срок по рассмотрению заявления и выдаче ИП Мамонову С.В. разрешения на строительство. В письменных возражениях на жалобу Департаментом приведены обоснования мотивированного отказа: несоответствие вида планируемого к возведению заявителем объекта видам объектов, поименованных в перечне видов разрешенного использования зоны обслуживания и деловой активности Ц-1. Однако в самом письме Департамента от <ДАТА2> об отказе в выдаче разрешения на строительство указанных оснований не приведено, равно как и отсутствуют ссылки на несоответствие с проектной документацией по объекту, что свидетельствует о формальном подходе Департамента при рассмотрении заявления ИП Мамонова С.В.

Согласно ч. 5.1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование актов и (или) действий (бездействия) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, в порядке, установленном настоящей статьей, допускается не позднее чем в течение трех месяцев со дня принятия акта

и (или) совершения действия (бездействия) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

Комиссия Пермского УФАС России приходит к выводу о том, что срок обжалования действий Департамента не пропущен, так как оспариваемый отказ в выдаче разрешения на строительство подготовлен Департаментом <ДАТА2>.

Учитывая изложенное, Комиссия Пермского УФАС России признает в действиях департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми факт нарушения ч.ч. 11, 13 ст. 51 ГрК РФ.

Согласно письму ФАС России от 23.04.2014 г. № АЦ/16109/14 «О направлении разъяснений по принятию решений антимонопольным органом по результатам рассмотрения жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов и порядка заключения договоров, в порядке статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции"» в случае, если при рассмотрении жалобы антимонопольным органом часть доводов, изложенных в жалобе, подтвердилась, а часть не подтвердилась, то такую жалобу необходимо признавать обоснованной.

В рассматриваемом случае Комиссия Пермского УФАС России также пришла к выводу о выдаче обязательного для исполнения предписания об устранении допущенных нарушений.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП Мамонова Сергея Васильевича на действия Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми по предоставлению разрешения на строительство объекта «Медицинский учебно-методический центр реабилитации и курортологии» по адресу: г. Пермь, ул. Екатерининская, 109, обоснованной.
2. Признать в действиях Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми нарушение ч.ч. 11, 13 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, выявленное в ходе рассмотрения жалобы.
3. Выдать Департаменту градостроительства и архитектуры администрации г. Перми обязательное для исполнения предписание, направленное на устранение нарушений порядка осуществления процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, выявленных в ходе рассмотрения жалобы.
4. Материалы жалобы передать должностному лицу Пермского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в отношении должностного лица Департамента градостроительства и архитектуры администрации г. Перми по признакам нарушения, предусмотренного ст. 14.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

Заместитель Председателя Комиссии Н.А. Хаснуллин

Члены Комиссии Е.В. Самарина

А.С. Ивонин