**Доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности инспекции государственного строительного надзора Министерства строительства и ЖКХ КЧР при осуществлении регионального государственного строительного надзора**

Настоящий доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности инспекции государственного строительного надзора Министерства строительства и ЖКХ КЧР (далее – Инспекция) сформирован в рамках подготовки к проведению публичных мероприятий во исполнение положений приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Цель мероприятия – доведение до сведения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей информации о недопустимых действиях при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства поднадзорных Инспекции, а также санкциях, применяемых к нарушителям.

Деятельность Инспекции направлена на реализацию задач по недопущению нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации.

***Основные показатели контрольно-надзорной деятельности***

Инспекцией государственного строительного надзора Министерства строительства и ЖКХ КЧР за I-IIIквартал 2017 года была проведена 101 проверка соблюдения требований организационно-правового порядка и качества выполненных работ на поднадзорных объектах капитального строительства на территории республики, строящихся за счет средств бюджетов различного уровня.

В настоящем докладе рассматриваются вопросы правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Инспекции на территории Карачаево-Черкесской Республики.

Основной целью проверок Инспекции, проводимых в рамках осуществления регионального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства является:

соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов и проектной документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов;

наличия разрешения на строительство;

выполнения требований частей 2 и 3 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

***Типовые и массовые нарушения***

Анализ результатов проверок, заявлений и обращений, показывает, что типичными нарушениями в сфере строительства, реконструкции объектов капитального строительства поднадзорных Инспекции являются:

 - нарушение требований утвержденной в порядке, предусмотренном частью 15 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) проектной документации;

- нарушение лицом, осуществляющим строительство, порядка ведения исполнительной документации, установленного РД-11-02-2006;

 - строительство без разрешения на строительство, предусмотренного статьей 51ГрК РФ;

- не обеспечение застройщиком или техническим заказчиком консервации объекта капитального строительства, предусмотренной частью 4 статьи 52 ГрК РФ, или нарушение порядка консервации объекта капитального строительства, установленного Постановлением Правительства РФ от 30.09.2011 N 802, при прекращении работ или их приостановлении более чем на 6 месяцев;

 - нарушение застройщиком или техническим заказчиком сроков направления в Инспекцию извещения о начале строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных частью 5 статьи 52 ГрК РФ;

 - выполнение работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства лицом, не являющимся членом саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции объектов капитального строительства, если для выполнения таких работ членство в такой саморегулируемой организации является обязательным;

- не исполнение в установленный срок предписания Инспекции;

- продолжение работ до устранения выявленных Инспекцией нарушений;

 - воспрепятствование законной деятельности должностного лица Инспекции по проведению проверок или уклонение от таких проверок;

 - предоставление заведомо недостоверных сведений.

***Административная ответственность***

Лица, виновные в нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наиболее распространенным видом юридической ответственности в поднадзорной Инспекции сфере является административная ответственность, установленная нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) и направленная на пресечение нарушений законодательства Российской Федерации, а также предупреждение совершения новых правонарушений как самим нарушителем, так и иными лицами.

Инспекцией осуществляется производство по делам об административных правонарушениях как в строительстве, так и против порядка управления.

На охрану отношений, относящихся к предмету государственного строительного надзора, урегулированных исключительно градостроительным законодательством, направлены нормы, приведенные в ст. 9.4, ст. 9.5 КоАП РФ.

Так, частью 1 статьи 9.4 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий либо нарушение установленных федеральным органом исполнительной власти обязательных требований к зданиям и сооружениям строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, в том числе при применении строительных материалов (изделий).

Наиболее типичными нарушениями, ответственность за которые установлена ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ, являются:

- выполнение работ на объектах капитального строительства с нарушением требований проектной документации, а также строительных норм и правил, подлежащих обязательному применению;

- утверждение застройщиком проектной документации, не прошедшей экспертизу;

 - не осуществление или ненадлежащее осуществление строительного контроля при осуществлении строительных работ.

Необходимо отметить, что в случае если допущенные нарушения повлекли отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства либо повлекли причинение вреда или создали угрозу причинения вреда жизни, здоровью или имуществу, ответственность за данное деяние наступает уже по части 2 статьи 9.4 КоАП РФ.

При этом следует иметь в виду, что под "конструктивными" и "другими" характеристиками надежности и безопасности объекта понимаются характеристики конструкций, элементов конструкционных систем объекта капитального строительства, влияющие на безотказность их работы и обеспечивающие способность сохранять эксплуатационные качества объекта капитального строительства в течение срока службы такого объекта.

Классификатором основных видов дефектов в строительстве и промышленности строительных материалов, утвержденным Главной инспекцией Госархстройнадзора РФ 17.11.1993, установлены классификационные признаки критических и значительных дефектов по основным видам строительно-монтажных работ, производимых строительных материалов, конструкций и изделий.

Критический дефект - дефект, при наличии которого здание, сооружение, его часть или конструктивный элемент функционально непригодны, дальнейшее ведение работ по условиям прочности и устойчивости небезопасно либо может повлечь снижение указанных характеристик в процессе эксплуатации.

Значительный дефект - дефект, при наличии которого существенно ухудшаются эксплуатационные характеристики строительной продукции и ее долговечность. Дефект подлежит устранению до скрытия его последующими работами.

При этом дефектом является каждое единичное отступление от проектных решений или неисполнение требований норм.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренногочастью 1 статьи 9.5 КоАП РФ, составляют строительство или реконструкция объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для его осуществления, законом предусмотрено получение разрешений на строительство.

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 51 Градостроительного кодекса РФ.

Практика показала, что зачастую застройщик для ускорения процесса строительства объектов начинает его без разрешения на данное строительство, либо осуществляет строительство объекта, параметры которого не соответствуют полученному разрешению, за что частью 1 статьи 9.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность.

Факт осуществления строительства без соответствующего разрешения может быть выявлен непосредственно Инспекцией либо зафиксирован в поступающих в Инспекцию материалах осмотра, проводимого органами местного самоуправления.

Инспекция обращает внимание, что, несмотря на то, что статьей 51 Градостроительного кодекса РФ обязанность по получению разрешения на строительство возложена на застройщика, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17.02.2011 № 11 разъяснил, что субъектами ответственности по части 1 статьи 9.5 КоАП РФ могут являться не только застройщик (заказчик), но и иные лица, осуществляющие соответствующие работы (например, подрядчик или субподрядчик), так как они обязаны удостовериться в том, что застройщик обладает соответствующим разрешением на строительство.

В дополнение следует сказать, что производство строительных работ по истечении срока действия разрешения на строительство также влечет административную ответственность по части 1 статьи 9.5 КоАП РФ.

Встречаются случаи неисполнения застройщиками требований, установленных частью 5 статьи 52 ГрК РФ.

В силу указанной нормы, при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства, поднадзорного Инспекции, застройщик или технический заказчик заблаговременно, но не позднее чем за семь рабочих дней до начала работ обязан направить в Инспекцию извещение о начале строительства, реконструкции с приложением необходимых документов.

Нарушение сроков направления такого извещения образует событие административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 9.5 КоАП РФ.

Распространенным нарушением являетсяэксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию. Ответственность за данное нарушение установлена ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ.

Необходимо отметить, что субъектом административной ответственности по части 5 статьи 9.5 КоАП РФ является не только застройщик (или собственник объекта), в обязанность которого входит получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию в соответствии со статьей 55ГрК РФ, но и лицо, непосредственно осуществляющее эксплуатацию объекта капитального строительства. Например, лицо, арендующее помещения в объекте капитального строительства, не введенном в эксплуатацию, и осуществляющее в нем свою деятельность, подлежит административной ответственности по ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ.

Помимо указанных выше обстоятельств, следует обратить внимание и на то, что при обнаружении в ходе проверки, проводимой в отношении одного юридического лица, признаков события административного правонарушения, совершённого другим юридическим лицом, уполномоченное должностное лицо вправе возбудить в отношении этого другого юридического лица дело об указанном административном правонарушении. Так как пунктом 1 части 1 статьи 28.1 КоАПРФ установлено, что одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностным лицом, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. При этом ни в Законе № 294-ФЗ, ни в КоАПРФ не содержится норм, которые бы связывали возможность непосредственного обнаружения признаков административного правонарушения только с проведением проверки и только в действиях того лица, в отношении которого проводится проверка.

К распространенным правонарушениям против порядка управления следует отнести воспрепятствование законной деятельности должностного лица Инспекции при проведении проверки или уклонение от таких проверок (ст. 19.4.1 КоАП РФ); непредставление или несвоевременное представление, сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления Инспекцией законной деятельности, либо представление таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (ст. 19.7 КоАП РФ). Примером предоставления таких недостоверных сведений может служить направленное в Инспекцию извещение об окончании строительства, при фактически не завершенных строительно-монтажных работах и (или) неоформленной исполнительной документации.

Особо хотелось бы остановиться на процедуре выдачи предписания. В соответствии с п.6 ст.54 Градостроительного кодекса РФ по результатам проверки составляется акт проверки, являющийся основанием для выдачи лицу, осуществляющему строительство предписания об устранении выявленных нарушений, где указывается вид нарушения, ссылка на нормативно-правовой акт, технический регламент, проектную документацию требования которых нарушены, а также устанавливаются срок устранения, но при этом данное предписание, выданное инспекцией государственного строительного надзора не является документом о приостановлении (запрете) строительства. Приостановление строительства, реконструкции объекта капитального строительства осуществляется в порядке установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

 Вместе с тем, не приступать к продолжению работ до составления акта об устранении выявленных нарушений является, в соответствии с частью 6 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ, обязанностью лица осуществляющего строительство, которым, в соответствии с частью 2 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ, может быть как физическое, так и юридическое лицо. Лицо, осуществляющее строительство должно соблюдать такой запрет в силу вышеназваной правовой нормы, а не предписания об устранении выявленных нарушений. Нарушение такого запрета является составом административного правонарушения, предусмотренного статьёй 9.5 КоАП РФ.

***Организация работы Инспекции в рамках системы информатизации***

Инспекторским составом осуществляется внесение сведений о проводимых в рамках государственного строительного надзора проверках в автоматизированную информационную систему Единый реестр проверок, оператором которой является Генеральная прокуратура РФ.

Тестируется система «Типового облачного решения», обеспечивающая автоматизацию основных процессов при реализации контрольно-надзорной деятельности, в том числе: учет подконтрольных субъектов, информатизацию процессов оценки эффективности и результативности деятельности Инспекции, возможность межведомственного информационного взаимодействия.

***Реформирование системы саморегулирования в строительстве***

С 01.07.2017 действуют изменения, внесенные в Градостроительный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые предусматривают отмену такого документа, как свидетельство о допуске к видам работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства.

Действующей редакцией Градостроительного кодекса Российской Федерации определено, что работы по договорам о строительстве, реконструкции, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций (далее – СРО).

Кроме того, Федеральным законом изменена редакция части 2 статьи 52 ГсК РФ, в которой указано, что выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства по договорам строительного подряда обеспечивается специалистами по организации строительства (главными инженерами проектов).

Согласно ст. 55.5-1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, специалисты по организации строительства в рамках трудовых отношений вправе организовывать выполнение работ по строительству, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в должности главного инженера проекта (ГИП).

 Сведения о таких специалистах должны быть включены в национальный реестр специалистов в области строительства.

К должностным обязанностям ГИП, в частности, относятся организация входного контроля проектной документации и подписание от имени подрядчиков актов скрытых работ, актов приемки и т.д.

ГИП должны иметь профильное высшее образование, стаж работы в инженерных должностях не менее трех лет и общий стаж работы по профессии не менее десяти лет, повышение квалификации не реже пяти лет.

***Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)***

В соответствии со статьей 8.1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ в целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного надзора, снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности своей деятельности органы государственного надзора применяют риск-ориентированный подход.

Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору подготовлен проект постановления Правительства РФ "О внесении изменений в Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации", согласно которому поднадзорные объекты капитального строительства подразделяются на следующие категории риска:

а) к категории значительного риска относятся объекты жилищного фонда (за исключением объектов индивидуального жилищного строительства), объекты социального назначения (объекты здравоохранения, образования, культуры, отдыха, спорта), подлежащие региональному государственному строительному надзору;

б) к категории среднего риска относятся объекты нежилого назначения (делового, административного, финансового, религиозного назначения, объекты торговли, общественного питания), объекты транспортной инфраструктуры, производственные объекты, подлежащие региональному государственному строительному надзору;

в) к категории умеренного риска относятся линейные объекты, подлежащие региональному государственному строительному надзору, не относящиеся к категории среднего риска.

При этом при осуществлении регионального государственного строительного надзора программа проверок должна разрабатывается исходя из установленной категории риска строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства:

- для категории значительного риска - не более 10 проверок за период строительства, реконструкции;

- для категории среднего риска - не более 7 проверок за период строительства, реконструкции;

- для категории умеренного риска - не более 5 проверок за период строительства, реконструкции.

После вступления в силу вышеуказанных изменений программы проверок объектов капитального строительства будут разрабатываться с учетом данных требований.