

УТВЕРЖДАЮ

**Начальник
государственной
строительной инспекции
Брянской области**



В.А. Коваленко

ОБЗОР

**обобщения и анализа правоприменительной практики при
осуществлении регионального государственного строительного
надзора государственной строительной инспекцией
Брянской области**

г. Брянск

Согласно части 1 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГРК РФ), государственный строительный надзор осуществляется при:

- 1) строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 настоящего Кодекса;
- 2) реконструкции объектов капитального строительства, в том числе при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия, затрагивающих конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, если проектная документация на осуществление реконструкции объектов капитального строительства, в том числе указанных работ по сохранению объектов культурного наследия, подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 настоящего Кодекса.

Предметом государственного строительного надзора является проверка:

- 1) соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности (за исключением объектов капитального строительства, на которые требования энергетической эффективности не распространяются) и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов;
- 2) наличия разрешения на строительство;
- 3) выполнения требований, установленных частями 2, 3 и 3.1 статьи 52 грк РФ.

Изменения в части статьи 54 Градостроительного кодекса РФ произошли 03.08.2018 года в части исключения из первой части понятия модифицированной проектной документации и исключения из предмета надзора за соответствием требованиям технических регламентов.

В настоящее время вносятся изменения в Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (далее — Положение) с целью приведения в соответствии с Градостроительным кодексом РФ.

Согласно части 5 статьи 54 ГРК РФ к отношениям, связанным с осуществлением государственного строительного надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом следующих особенностей организации и проведения проверок:

- 1) проверки проводятся без формирования ежегодного плана проведения плановых проверок;
- 2) проверки проводятся на основании поступивших в орган государственного строительного надзора:
 - а) извещения от застройщика (заказчика) или лица, осуществляющего строительство, направленного в соответствии с частями 5 и 6 статьи 52 ГРК РФ, а также об устранении нарушений, об окончании строительства;

б) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, включая извещения, направляемые лицами, осуществляющими строительство в соответствии с частью 3 статьи 53 ГРК РФ, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, включая извещения, направляемые лицами, осуществляющими строительство в соответствии с частью 3 статьи 53 ГРК РФ, из средств массовой информации о фактах произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе нарушений обязательных требований к применяемым строительным материалам, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу либо повлекли причинение такого вреда;

3) основанием для проведения проверки помимо основания, указанного выше, является:

а) программа проверок, разрабатываемая органом государственного строительного надзора;

б) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного строительного надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

в) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного строительного надзора о проведении проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок. Согласно пункту 10 Положения проверке подлежит соблюдение:

а) при строительстве - требований к осуществлению подготовки земельного участка и выполнению земляных работ, работ по монтажу фундаментов, конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения (в том числе внутренних и наружных сетей), инженерных систем и оборудования;

б) при реконструкции - требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для реконструкции в случае изменения параметров объекта капитального строительства, его частей, а также замены и (или) восстановления несущих строительных конструкций объекта капитального строительства (за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов), а также требований к выполнению работ по изменению параметров линейных объектов или их участков (частей),

которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов;

Проверки проводятся должностным лицом (должностными лицами) органа государственного строительного надзора, уполномоченным на основании соответствующего распоряжения (приказа) органа государственного строительного надзора и от его имени осуществлять такой надзор (далее должностное лицо органа государственного строительного надзора) в соответствии с программой проверок, а также в случае получения извещений, указанных в части 6 статьи 52 и части 3 статьи 53 ГРК РФ, иных оснований, указанных частью 5 статьи 54 ГРК РФ.

Программа проверок разрабатывается должностным лицом органа государственного строительного надзора с учетом конструктивных и иных особенностей объекта капитального строительства.

Для определения соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной и рабочей документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, должностным лицом органа государственного строительного надзора проверяется:

- а) соблюдение требований к выполнению работ, предусмотренных пунктом 10 Положения;
- б) соблюдение порядка проведения строительного контроля, ведения общего и (или) специальных журналов, в которых ведется учет выполнения работ (далее общие и (или) специальные журналы), исполнительной документации, составления актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения. Порядок ведения общего и (или) специальных журналов, исполнительной документации устанавливается приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26 декабря 2006 г. № 1128;
- в) устранение выявленных при проведении строительного контроля и осуществлении государственного строительного надзора нарушений соответствия выполненным работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации (далее - нарушения), а также соблюдение запрета приступать к продолжению работ до составления актов об устранении таких нарушений;
- г) соблюдение иных требований при выполнении работ, установленных техническими регламентами (нормами и правилами), иными нормативными правовыми актами, проектной документацией, в том числе требований в отношении энергетической эффективности и требований в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Осуществление проверки может быть сопряжено с проведением (назначением) органом государственного строительного надзора экспертизы, обследований, лабораторных и иных испытаний выполненных работ и применяемых строительных материалов.

При выявлении в результате проведенной проверки нарушений должностным лицом органа государственного строительного надзора составляется акт, являющийся основанием для выдачи заказчику, застройщику или по

По результатам проведенной проверки органом государственного строительного надзора составляется акт, являющийся основанием для выдачи лицу, осуществляющему строительство, предписания об устранении выявленных нарушений. В предписании указываются вид нарушения, ссылка на нормативный правовой акт, технический регламент, проектную документацию, требования которых нарушены, а также устанавливается срок устранения выявленных нарушений.

Государственной строительной инспекцией Брянской области в рамках осуществления полномочий принимались административные меры за нарушение градостроительного законодательства по следующим статьям:

- Статьей 9.4. КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за «Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий)».

В части 1 указанной статьи нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий либо нарушение установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти до дня вступления в силу технических регламентов обязательных требований к зданиям и сооружениям при проектировании, строительстве, реконструкции или капитальном ремонте объектов капитального строительства, в том числе при применении строительных материалов (изделий), влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до трехсот тысяч рублей.

В части 2 указанной статьи - действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, которые повлекли отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства и (или) их частей или безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, либо которые повлекли причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, либо которые создали угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений,-

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц - от тридцати тысяч до тридцати пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от тридцати пяти тысяч до сорока тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до шестидесяти суток; на юридических лиц - от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до шестидесяти суток.

Правовое регулирование отношений в области строительства осуществляется в соответствии со следующими нормативными правовыми актами: Градостроительным кодексом РФ, Федеральным законом от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»; постановлениями Правительства РФ от 10.03.2000 № 221 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения», от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», приказом Минрегиона России от 30.12.2009 № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства», другими нормативными правовыми актами.

Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» устанавливает общие требования к проектной документации в области строительства. Объектом технического регулирования в указанном законе являются здания и сооружения любого назначения (в том числе входящие в их состав сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения), а также связанные со зданиями и сооружениями процессы проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 и 3 комментируемой статьи, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ). Если по делу осуществляется административное расследование (ст. 28.7 КоАП РФ), а также предусматривается административное наказание в виде административного приостановления деятельности, то дело об административном правонарушении рассматривается районным судом.

Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 и 3 ст. 9.4 КоАП РФ, совершенных юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

Статьей 9.5. КоАП РФ предусмотрена ответственность за «нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию».

Согласно части 1 указанной статьи строительство, реконструкция объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток.

Согласно части 2 указанной статьи нарушение сроков направления в уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации извещения о начале строительства, реконструкции объектов капитального строительства или не уведомление уполномоченных на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о сроках завершения работ, которые подлежат проверке, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от десяти тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до трехсот тысяч рублей.

Согласно части 3 указанной статьи продолжение работ до составления актов об устранении выявленных уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации недостатков при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от десяти тысяч до сорока тысяч рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток.

Согласно части 5 указанной статьи эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, за исключением случаев, если для осуществления строительства, реконструкции, капитального

ремонта объектов капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

Согласно ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ привлечению к административной ответственности подлежат лица, осуществляющие эксплуатацию объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию, за исключением случаев, если для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство.

При рассмотрении таких дел судам необходимо исходить из того, что субъектом данного административного правонарушения является лицо, непосредственно осуществляющее эксплуатацию объекта капитального строительства.

В том случае, если эксплуатация объекта капитального строительства осуществляется несколькими лицами одновременно, к административной ответственности может быть привлечено каждое из таких лиц, а не только то лицо, которое начало эксплуатировать соответствующий объект первым (п. 7 постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Дела об административных правонарушениях по ст. 9.5 КоАП РФ рассматривают должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный строительный надзор (ст. 23.56 КоАП РФ).

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица указанных выше органов (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ).

Статьей 19.5. КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль.

По части 6 указанной статьи штраф назначается только судом.

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица, уполномоченные рассматривать дела данной категории (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ).

Статьей 20.25. КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за «уклонение от исполнения административного наказания». Согласно части 1 указанной статьи неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим Кодексом, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на

срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов. Штраф назначается судьей.

01.01.2017 вступили в силу положения Федерального закона от 03.07.2016 № 277-ФЗ, которым были внесены изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а именно, введено понятие «предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований».

В соответствии с нововведениями, в случае поступления в инспекцию обращений или заявлений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований инспекция объявляет юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, и уведомить об этом в установленный в таком предостережении срок.

По результатам рассмотрения предостережения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем могут быть поданы в инспекцию мотивированные возражения. При отсутствии возражений юридическое лицо, индивидуальный предприниматель в указанный в предостережении срок должен направить в инспекцию уведомление об исполнении предостережения.

При этом, выдача предостережений не допускается в следующих случаях:

- 1) если в поступившем обращении или заявлении имеются подтвержденные данные, о том, что нарушение обязательных требований причинило или создает угрозу причинения вреда жизни здоровью граждан, животных или окружающей среде;
- 2) если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель ранее привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований. (например, если поступило обращение о нарушении технических регламентов, и ранее лицо привлекалось к административной ответственности по части 9.4 КоАП РФ, то выдача предостережения невозможна).

В данных случаях инспекция по согласованию с органами прокуратуры проводит незамедлительную проверку по указанным в обращении фактам, и в случае их подтверждения привлекает лицо, совершившее соответствующие нарушения, к административной ответственности.

Таким образом, если ранее, до внесения соответствующих изменений все обращения, поступившие в инспекцию по вопросам нарушения обязательных требований на поднадзорных объектах и с отметкой об угрозе для жизни, являлись основанием для проведения внеплановой проверки, то теперь в зависимости от содержания обращения и от добросовестности застройщика, лица осуществляющего строительство указанные меры могут быть заменены на предупредительные.