

Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности государственной строительной инспекции Брянской области в области регионального государственного строительного надзора за 2020 года

Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности государственной строительной инспекции Брянской области (далее — Инспекция) за 2020 год подготовлен во исполнение пункта 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Закон № 294-ФЗ) и на основании Методических рекомендаций по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, одобренных на заседании подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2016 № 7.

1. Правоприменительная практика организации и проведения мероприятий по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности

Согласно п. 1.1 Положения о государственной строительной инспекции Брянской области утвержденное Указом Губернатора Брянской области от 29.01.2013 года № 71 (далее - Положение) государственная строительная инспекция Брянской области (далее - Инспекция) является исполнительным органом государственной власти Брянской области, уполномоченным на осуществление в установленном законодательством порядке регионального государственного строительного надзора на территории Брянской области.

В рамках контрольно-надзорной деятельности Инспекция осуществляет государственный контроль (надзор) в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, осуществляющих деятельность при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Согласно ст.54 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГРК РФ) и положениям Постановления Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (далее - Постановление), государственный строительный надзор осуществляется при:

1) строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 ГРК РФ;

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 ГРК РФ.

1.1 При строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, не указанных в части 1 ст. 54 ГРК РФ, а также в отношении таких объектов капитального строительства, работы по строительству, реконструкции которых завершены (за исключением случая, если по завершении указанных работ получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию), государственный строительный надзор осуществляется в форме выездной проверки только при наличии оснований, предусмотренных подпунктом «б» пункта 2, подпунктом «б» или «в» пункта 3 части 5 ст. 54 ГРК РФ, либо на основании обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о нарушении при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, не указанных в части 1 ст. 54 ГРК РФ, установленных правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства или обязательных требований к параметрам объектов капитального строительства, установленных ГРК РФ, другими федеральными законами. В отношении указанных в части 1.1 ст. 54 ГРК РФ объектов капитального строительства государственный строительный надзор осуществляется с учетом особенностей, установленных частями 6.1 и 6.2 ст. 54 ГРК РФ.

При осуществлении регионального государственного строительного надзора, организации и проведении проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Закон 294-ФЗ) с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частью 5 статьи 54 ГРК РФ, положений Постановления, Административным регламентом исполнения Инспекцией государственной функции по осуществлению регионального государственного строительного надзора в Брянской области, утвержденного приказом Инспекции.

Организация и проведение проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц включает в себя такие процедуры как: использование оснований для проведения внеплановых проверок; разработка и издание распорядительных актов Инспекции о проведении проверки; выбор формы проведения проверки; исчисление и соблюдение сроков проведения проверки; соблюдение прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц при организации и проведении проверки; оформление результатов проверки; работа с обращениями физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, содержащими сведения о нарушении обязательных требований, причинении вреда или угрозе причинения вреда общественным отношениям, жизни и здоровью граждан.

Ежегодный план проведения Инспекцией плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

В соответствии с п. 1 ч.5 ст. 54 ГРК РФ при осуществлении государственного строительного надзора, проверки проводятся без формирования ежегодного плана проведения плановых проверок.

Основания для проведения внеплановых проверок и количество проведенных проверок

Согласно ч.5 ст. 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;

в) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах привлечения денежных средств граждан для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в нарушение законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;

Согласно п.3 ч. 5 ст. 54 ГРК РФ основанием для проведения проверки помимо основания, указанного в пункте 2 настоящей части, 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.

Порядок организации и осуществления государственного строительного надзора установлены статьей 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» и Административным регламентом исполнения государственной строительной инспекцией Брянской области государственной функции по осуществлению

регионального государственного строительного надзора на территории Брянской области.

Разработка и издание распорядительных актов Инспекции о проведении проверки и их содержание

На основании пункта статьи 14 Закона № 294-ФЗ приказы Инспекции о проведении проверок разрабатываются и издаются в соответствии с типовой формой распоряжения (приказа) органа государственного контроля (надзора) о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 (далее - Типовая форма).

В распоряжениях Инспекции о проведении проверки указываются сведения, предусмотренные пунктом 2 статьи 14 Закона 294-ФЗ и Типовой формой.

В распоряжения включаются следующие сведения:

- наименование органа государственного контроля (надзора), а также вид (виды) государственного контроля (надзора);

- фамилия, имя, отчество, должность должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций; - наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится, место нахождения юридического лица (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или место фактического осуществления деятельности индивидуальных предпринимателей;

- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;

- правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования;

- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;

- перечень административных регламентов по осуществлению государственного строительного контроля (надзора);

- перечень документов, предоставление которых необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;

- даты начала и окончания проведения проверки.

Инспекцией обеспечивается строгое соблюдение требований к форме и содержанию приказа о проведении проверки.

Формы проведения проверок (документарная и (или) выездная проверка)

При выборе формы проверки принимаются во внимание результаты ранее проводившихся проверок (при наличии), а также иная информация и документы необходимые для определения выбора вида проверки.

Исчисление и соблюдение сроков проведения проверок

Пунктом 1 статьи 13 Закона 294-ФЗ предусмотрено, что срок проведения документарной или выездной проверки не превышает двадцать рабочих дней.

Соблюдение прав подконтрольных субъектов при организации и проведении проверок

Руководствуясь статьей 18 Закона № 294-ФЗ должностные лица Инспекции, осуществляющие контрольно-надзорные мероприятия, соблюдают законодательство Российской Федерации, права и законные интересы подконтрольного субъекта, в отношении которого проводится проверка.

При проведении Инспекцией проверок соблюдались права руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя подконтрольного субъекта, установленные статьей 21 Закона 294-ФЗ, а именно:

1) непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

2) получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено Законом № 294-ФЗ;

2.1) знакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация;

2.2) представлять документы и (или) информацию, запрашиваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия, в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля по собственной инициативе;

3) знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

4) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

Оформление результатов проверки

Согласно п.6 ч.5 ст. 54 ГРК РФ 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. Приостановление строительства, реконструкции объекта капитального строительства на указанный срок осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Закона 294-ФЗ акт по результатам проверок должностными лицами Инспекции, проводящими проверку, составляется в двух экземплярах по форме, утвержденной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141.

Содержание акта проверки, его оформление, вручение осуществляются в соответствии с требованиями статьи 16 Закона № 294-ФЗ.

В соответствии с указанной нормой и статьей 17 Закона № 294-ФЗ в случае выявления нарушения обязательных требований Инспекцией осуществляются административные процедуры (выдача предписания, проведение внеплановой проверки по исполнению предписания, повторная выдача предписания).

Согласно статье 18 Закона № 294-ФЗ в ходе контрольных надзорных мероприятий Инспекцией при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, оценивается соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для

животных, растений, окружающей среды, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Работа с обращениями, содержащими сведения о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований

В случае поступления указанных обращений, они рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», всестороннее, объективно и своевременно.

По результатам рассмотрения обращений, Инспекцией представляются письменные ответы по существу поставленных в обращении вопросов, уведомления граждан о направлении их обращений на рассмотрение в другие государственные органы, органы местного самоуправления или иным должностным лицам в соответствии с их компетенцией, направляются письма руководителям организаций об исполнении требований Инспекции по устранению нарушений градостроительного законодательства и руководителям организаций о принятии комплекса мер, направленных на устранение нарушений обязательных требований и предупреждение подобных нарушений.

Меры, принимаемые по результатам проверок в отношении подконтрольных субъектов (судебная практика)

По состоянию на 26 июня 2020 года, по результатам рассмотрений дел об административных правонарушениях вынесено 520 постановлений по делам об административных правонарушениях, из них 30 постановлений вынесено по материалам, направленным органами прокуратуры. Обжаловано в суде 30 постановлений Инспекции, отмененных нет.

Выдано: 49 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований

В судебные органы на рассмотрение направлены 74 протокола, составленных уполномоченными лицами, осуществляющими государственный строительный надзор, об административных правонарушениях по ч. 6 ст. 19.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее - КоАП РФ) – неисполнение предписания органа надзора, по ст. 19.7 КоАП РФ - непредставление или несвоевременное представление в государственный орган представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности, либо представление в государственный орган таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, по ст. 20.25 КоАП РФ - неуплата административного штрафа в срок,

предусмотренный КоАП РФ (также указать если не указаны указать другие статьи КоАП РФ).

Среди нарушений, выявляемых должностными лицами, при осуществлении государственного строительного надзора, наиболее часто встречаются следующие: (например)

1. Ненадлежащее осуществление строительного контроля лицами, на которых, в соответствии с нормами ГРК РФ, Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 468 возложены функции по строительному контролю. Нарушения в ходе строительного контроля выявляются не своевременно, не принимаются необходимые меры для их устранения.

2. Строительство, реконструкция объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство.

Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

Перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий Инспекцией государственного строительного надзора

Перечень правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках государственного строительного надзора утвержден приказом Инспекции.

Инспекцией проводится на постоянной основе работа по оценке актуальности и полноты перечня и текстов правовых актов, содержащих обязательные требования, осуществляется мониторинг обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, применяемых при осуществлении Инспекцией мероприятий по контролю (надзору) и актуализация указанных перечней.

Типовые нарушения обязательных требований

К типовым нарушениям обязательных требований необходимо отнести:

- нарушение требований утвержденной проектной документации;

- не соблюдение требований охраны труда и техники безопасности при строительстве.

Необходимые меры в целях недопущения таких нарушений:

- усилить строительный контроль в процессе строительства, реконструкции объектов капитального строительства в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации; - повысить квалификацию монтажников и инженерно-технических работников, осуществляющих организацию и руководство производственным процессом, - обеспечить работников специальной одеждой обувью и другими средствами индивидуальной защиты. Строго соблюдать требования действующего законодательства.

В том числе, при рассмотрении проектной документации проектными организациями зачастую не выполняются требования п. 5.4.16 СП 2.13130.2012 «Об утверждении свода правил «Системы противопожарной защиты. Обеспечение огнестойкости объектов защиты», а именно: - в наружных стенах лестничных клеток типа УП, Н1 и Н3 должны быть предусмотрены на каждом этаже окна, открывающиеся изнутри без ключа и других специальных устройств, с площадью остекления не менее 1,2 м². Устройства для открывания окон должны быть расположены не выше 1,7 м от уровня площадки лестничной клетки или пола этажа.

Проверка проектной документации на соответствие техническим регламентам осуществляется в случае наличия ссылки в проектной документации на необходимость соответствия техническим регламентам.

Профилактические мероприятия, направленные на недопущение нарушения обязательных требований

В рамках проведения работы, направленной на предупреждение нарушений организациями соблюдения обязательных требований при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства обязательных требований, соблюдение которых оценивается Инспекцией при проведении мероприятий по контролю в 2020 году Инспекцией осуществлялись профилактические мероприятия, предусмотренные Программой профилактики Инспекции в области государственного строительного надзора на период 2020-2022г.г., утвержденной приказом Инспекции (далее - Программа).

Целями Программы являются:

- предотвращение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям; - предупреждение нарушений обязательных требований (снижение числа нарушений обязательных требований) в подконтрольной сфере общественных отношений; - создание инфраструктуры профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям;

- сокращение количества выявленных нарушений обязательных требований в области регионального государственного строительного надзора; - увеличение количества подконтрольных субъектов, исполнивших предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований.

Принципами проведения профилактических мероприятий являются:

- неотъемлемость текущей контрольно-надзорной деятельности;
- профессионализм и компетентность;
- легитимность и соблюдение прав и законных интересов подконтрольных субъектов и иных лиц;
- рациональность; открытость и доступность информации по профилактике;
- достоверность и достаточность информации по профилактике;
- понятность информации по профилактике; • взаимодействие и учет мнений подконтрольных субъектов;
- межведомственное взаимодействие; • структурная и организационная обеспеченность; • информатизация контрольно-надзорной деятельности; • развитие.

В первом полугодии 2020 года Инспекцией в рамках реализации Программы осуществлялось:

1) Поддержание размещенных на официальном сайте Инспекции в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечня нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом регионального государственного строительного надзора, а также текстов, соответствующих нормативных правовых актов, руководств по соблюдению обязательных требований.

2) Разработано руководство по соблюдению обязательных требований в целях информирования юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований. Утвержден план-график проведения публичных мероприятий на 2020 год;

3) Утверждено обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в Инспекции.

Дополнительно необходимо отметить тот факт, что Инспекцией в первом полугодии 2020 года не могли быть проведены публичные слушания по результатам правоприменительной практики и обязательным требованиям, заседания общественного совета при Инспекции, вследствие неблагоприятной

санитарно-эпидемиологической обстановки. Заседания планируется провести в первом полугодии 2021 года.

В рамках реализации принципов (механизмов) открытости и доступности информации о деятельности Инспекции и в целях профилактики нарушений обязательных требований на официальном сайте Инспекции в первом полугодии 2020 года размещены:

- программы профилактики Инспекции в области регионального государственного строительного надзора Брянской области;
- информация о проведенных проверках;
- руководство по соблюдению обязательных требований в рамках осуществления регионального государственного строительного надзора; обзор обобщения и анализа Инспекцией судебной практики по административным делам при осуществлении государственного надзора (контроля);
- реестр объектов капитального строительства и присвоенных им категорий риска;
- перечень нормативных правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Инспекции.
- план-график проведения публичных обсуждений результатов общеприменительной практики на 2020 год.

На постоянной основе на официальном сайте Инспекции обеспечивается объективное и всестороннее информационное освещение деятельности Инспекции, направленное на предотвращение нарушений обязательных требований, в части информирования подконтрольных субъектов о проводимых контрольно-надзорных мероприятиях, выявленных нарушениях и принятых по результатам проведенных мероприятий мерах.