

УТВЕРЖДЕН
приказом
инспекции государственного
строительного надзора
Новгородской области
№ 80 от 22.03.2019

**Доклад о правоприменительной практике
контрольно-надзорной деятельности при осуществлении регионального
государственного строительного надзора на территории Новгородской
области за 2018 год**

Содержание

Введение.....	2
1. Общие положения	2
2. Обзор выявленных административных правонарушений с обобщением правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований	7
3. Обзор изменений законодательства в области градостроительной деятельности в 2018 году	12
4. Разъяснения порядка соблюдения основных обязательных требований при строительстве.....	15
5. Опыт взаимодействия инспекции государственного строительного надзора Новгородской области с саморегулируемыми организациями	18
Заключение	20

Введение

Уважаемые коллеги!

Все помнят трагедию, которая произошла в г.Кемерово в ТРЦ «Зимняя вишня», погибло 60 человек, в том числе 37 детей. Пожар произошёл год назад, 25 марта 2018 года, на площади 1600 квадратных метров с последующим обрушением кровли, перекрытий между четвёртым и третьим этажами. Пожар стал вторым крупнейшим в истории современной России по числу жертв после пожара в пермском ночном клубе «Хромая лошадь» в 2009 году, в котором погибло 156 человек.

После трагедии в г.Кемерово по всей России в 2018 году начались проверки, инициированные прокуратурой с привлечением специалистов других ведомств. В Новгородской области проверке подверглись более 200 объектов с массовым пребыванием людей.

К проведению таких проверок были привлечены и сотрудники отдела государственного строительного надзора (пять человек). Совместные с прокуратурой проверки проведены в областном центре, городах Старая Русса и Боровичи.

По результатам проверок многие нарушения были устранены, прокурор Новгородской области Андрей Гуришев «обратил внимание, что органы исполнительной власти, отвечающие за строительный надзор, работают недостаточно четко и слаженно». По его обращению в областное Правительство создана инспекция, отвечающая за региональный государственный строительный надзор.

1. Общие положения

В соответствии с Указом Губернатора Новгородской области от 20.07.2018 № 302 «О внесении изменений в структуру исполнительных органов государственной власти Новгородской области» и постановлением Правительства Новгородской области от 16.08.2018 № 413 «Об инспекции государственного строительного надзора Новгородской области» комитет архитектуры и градостроительной политики Новгородской области переименован в инспекцию государственного строительного надзора Новгородской области.

С 1 октября 2018 года инспекция государственного строительного надзора Новгородской области (далее инспекция) выделена в отдельный орган исполнительной власти Новгородской области.

Полномочия по осуществлению регионального государственного строительного надзора в комитете архитектуры и градостроительной политики Новгородской области (до 01.10.2018) и в инспекции (с 01.10.2018)

возложены на отдел государственного строительного надзора (далее отдел ГСН).

Согласно штатному расписанию в отделе ГСН исполняют обязанности: начальник отдела и 4 специалиста, которые осуществляют контрольно-надзорные функции в части государственного строительного надзора.

Основные принципы государственной надзорной деятельности в инспекции следующие.

Первый принцип, это максимальное использование профилактики нарушений обязательных требований в соответствии с программой профилактики.

Профилактика предполагает, прежде всего, правовое информирование поднадзорных организаций и обобщения практики надзора с тем, чтобы организации, осуществляющие строительство (реконструкцию) понимали точно, что именно они должны делать и какие основные недостатки, недоработки и пробелы встречаются как в их работе, так и законодательстве и в работе и надзорных органов. Это одна из целей нашего сегодняшнего мероприятия.

Особенностью организации и проведения проверок регионального государственного строительного надзора (далее РГСН) в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и Федеральным законом № 294-ФЗ являются:

отсутствие плановых проверок (РГСН осуществляется без формирования ежегодного плана проведения плановых проверок);

осуществление мероприятий без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями не представляется возможным;

проверочные листы при проведении проверок не используются.

Должностным лицом органа РГСН разрабатывается программа проведения проверок с учетом конструктивных особенностей объекта капитального строительства, сроков выполнения работ по его строительству, категории риска и других факторов, подлежащих учету в соответствии с требованиями законодательства и проектной документации.

В целях профилактических мероприятий на официальном сайте инспекции размещены документы для застройщиков, в том числе перечень обязательных требований, перечень показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности инспекции и их целевых значений.

В 2018 году с системными застройщиками, проектными организациями и представителями государственной экспертизы Новгородской области регулярно проводились рабочие встречи, совещания по вопросам соблюдения требований законодательства о градостроительной деятельности

и технических регламентов при строительстве объектов капитального строительства.

Данные меры позволили в течение года улучшить качество выполнения работ и соблюдение требований градостроительного законодательства по безопасности объектов капитального строительства и доступности маломобильным группам населения: обеспечено 100% соблюдение требований доступа маломобильных групп населения в общественные и жилые здания, обеспечено 100% соблюдение застройщиками обязательных требований по установке индивидуальных приборов учета тепловой энергии в построенных многоквартирных жилых домах согласно Федеральному закону от 23.11.2009 №261-ФЗ «Об энергосбережении».

Один инструмент профилактики, о котором я хочу упомянуть, это - *предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований*. Такое «предостережение» сегодня - это вполне конкретный документ, конкретная правовая процедура, возможность которой предусмотрена изменениями в Федеральный закон № 294-ФЗ (статья 8.2), внесенными с июля 2016 года, а порядок применения установлен постановлением Правительства РФ от 10.02.2017 № 166.

Суть предостережения заключается в следующем. Если мы получаем информацию из любого источника о том, что на той или иной строительной площадке поднадзорного строящегося объекта, происходит нарушение требований безопасности, обязательных требований, то до проведения проверки, фиксации конкретных нарушений в виде предписания и наказания виновных мы можем направить в организацию *предостережение* от имени инспекции.

В установленный срок, а дается не менее 60 дней, организация обязана направить в инспекцию либо уведомление об исполнении предостережения, либо обоснованные возражения. Отмечу, что предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований показало себя эффективным инструментом, и в области государственного строительного надзора в прошлом году было направлено 14 предостережений:

1) В части исполнения застройщиками (техническими заказчиками) положений ч.5 ст.52 Градостроительного кодекса Российской Федерации – своевременного направления в инспекцию извещения о начале строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

2) В части исполнения п.22 ст. 1 ГрК РФ - функции технического заказчика выполняются только членом саморегулируемой организации в области инженерных изысканий; архитектурно-строительного проектирования; строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

В случае осуществления застройщиком функций технического заказчика самостоятельно, застройщику требуется членство в саморегулируемой организации соответствующего вида.

Второй принцип, реализуется в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, это риск-ориентированный подход.

Суть риск-ориентированного подхода заключается в том, чтобы определить какое количество проверок требуется согласно функциональному назначению объекта и отнесению к определенной категории риска объекта.

Постановлением Правительства РФ от 25.10.2017 № 1294 «О внесении изменений в Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации» утверждены критерии отнесения строящихся, реконструируемых объектов капитального строительства к категориям риска при осуществлении регионального государственного строительного надзора (действует с 01.01.2018).

При отнесении строящихся, реконструируемых объектов капитального строительства к определенной категории риска используются признаки зданий и сооружений, предусмотренные пунктами 1 и 2 части 1 статьи 4 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», а также функциональное назначение объектов капитального строительства согласно национальным стандартам и сводам правил.

В соответствии с критерием тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства такие объекты относятся к следующим категориям риска:

высокий риск - общественные здания и сооружения, многоквартирные жилые дома, путепроводы, тоннели, мосты и эстакады, а также объекты капитального строительства с пролетом от 20 до 100 метров;

значительный риск - производственные здания;

умеренный риск - объекты капитального строительства, не указанные в абзацах третьем и четвертом настоящего документа.

Присвоение категории риска строящемуся, реконструируемому объекту капитального строительства (далее ОКС) осуществляется органом РГСН после поступления извещения о начале работ на таком объекте в соответствии с критериями отнесения строящихся, реконструируемых объектов капитального строительства к категориям риска при осуществлении РГСН согласно приложению с учетом сведений проектной документации, получившей положительное заключение экспертизы проектной документации, на основании соответствующего приказа руководителя

(заместителя руководителя) органа РГСН и отражается в программе проверок.

В 2018 году РГСН категории риска присвоены 55 объектам капитального строительства по поступившим извещениям о начале строительства:

высокий риск – 29 (52%) (многоквартирные жилые дома, детские дошкольные образовательные организации, гостиницы и др.);

значительный риск – 13 (24%) (производственные объекты, котельные, молочно-товарная ферма и др.);

умеренный риск – 13 (24%) (автодороги и объекты транспортной инфраструктуры, водопроводные сети, газопроводы и др.).

Как видно, надзор более чем в 50% случаев осуществляется в отношении ОКС высокой категории риска, что предполагает проведение большего количества проверок по каждому объекту (но не более 12).

Всего в 2018 году надзор осуществлялся инспекцией в отношении 184 объектов. Среднее количество поднадзорных объектов у 1 сотрудника составляет 46 объектов, в течение года каждый провел в среднем по 69 проверок.

Инспекцией также проводится работа по закрытию надзорных дел в отношении ОКС, у которых закончился и не был продлен срок действия разрешения, на строительство и на которых фактически были завершены строительные работы. В 2018 году прекращен региональный государственный строительный надзор в отношении 10 ОКС, в 2017 году - в отношении 13 ОКС.

При этом количество закрепленных за одним специалистом строящихся, реконструируемых ОКС (средняя нагрузка) не уменьшается, поскольку поступают новые объекты.

В 2018 году специалистами отдела ГСН на территории Новгородской области проведено более 400 выездов на поднадзорные объекты, по результатам составлено и выдано 275 актов проверок, из них:

243 проверки в соответствии с программой проведения проверок (88% от общего количества проведенных мероприятий по надзору);

32 внеплановые проверки по исполнению ранее выданных предписаний (12% от общего количества проверок).

Большинство проведенных проверок являлись выездными – 256 проверки (93%), количество документарных проверок составило 20 (7%).

	2016 год	2017 год	2018 год
Общее количество проведенных проверок, из них:	441	272	275

по программам проведения проверок	371 (84%)	222 (82%)	243 (88%)
внеплановых	70 (16%)	50 (18%)	32 (12%)

Прослеживается динамика сокращения внеплановых проверок в отношении подконтрольных субъектов и постепенный переход к надзорным мероприятиям, предусмотренным программой проверок.

При проведении проверок в 2018 году выдано 25 предписаний об устранении 84 выявленных нарушений, из них устранено – 77 или 92% от общего числа выявленных нарушений, что свидетельствует о том, что подконтрольные субъекты стараются своевременно устранить выявленные специалистами инспекции нарушения обязательных требований.

На основании проведенных проверок законченных строительством объектов капитального строительства застройщикам выдано 43 заключения о соответствии построенных объектов требованиям проектной документации, а так же требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов (ЗОС). По семи объектам капитального строительства застройщикам отказано в выдаче ЗОС в соответствии в соответствии со ст.54 Градостроительного Кодекса РФ, п.18 Положения об осуществлении государственного строительного надзора, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.02. 2006 № 54.

	2017 год	2018 год
Общее количество рассмотренных заявлений о выдаче ЗОС, из них:	57	50
выдано ЗОС	52	43
отказано в выдаче ЗОС	5	7

Снижены временные рамки получения заключений о соответствии построенных объектов капитального строительства на 4 рабочих дня (нормативный срок 10 рабочих дней).

2. Обзор выявленных административных правонарушений с обобщением правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований

Должностные лица органа РГСН вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.3, 8.1, 9.4, 9.5, 9.5.1 (в части административных правонарушений, совершенных лицами, осуществляющими строительство, реконструкцию объектов капитального строительства), частью 3 статьи 9.16, статьями 14.44, 17.7, 17.9,

частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частями 6 и 15 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, частью 1 статьи 19.26, статьей 19.33, частями 1-6.1, 8 статьи 20.4, частью 1 статьи 20.25 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ).

Согласно статье 23.56. КоАП РФ руководитель (заместитель руководителя) органа РГСН рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.4, 9.5, статьей 9.5.1 (в части административных правонарушений, совершенных лицами, осуществляющими строительство, реконструкцию объектов капитального строительства), частью 3 статьи 9.16, статьей 14.44 КоАП РФ.

Составленные сотрудниками инспекции протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных иными статьями КоАП РФ, направляются для рассмотрения по подведомственности в судебные и иные уполномоченные органы.

Инспекцией в рамках своих полномочий в 2018 году рассмотрены материалы 37 дел об административных нарушениях (в 2016 году – 40, в 2017 – 22), в том числе поступившие из иных органов (прокуратуры Великого Новгорода и Новгородского района; Администраций Боровичского и Солецкого муниципального района).

В целях пресечения нарушений в области строительства выдано 25 предписаний об устранении нарушений в области строительства, составлено 50 протоколов об административных правонарушениях, принято участие в 12 судебных процессах.

По результатам рассмотрения материалов вынесено 36 постановлений о привлечении виновных лиц к административной ответственности, из них штрафов - 28, предупреждений - 8 и одно постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Виды назначенных инспекцией в 2018 году административных наказаний:

28 (75%) - административные штрафы;

8 (25%) - предупреждения.

Привлечено к административной ответственности 32 подконтрольных субъекта, в том числе:

14 юридических лиц (11 административных штрафов и 4 предупреждения);

14 должностных лиц (12 административных штрафов и 3 предупреждения);

1 индивидуальный предприниматель (предупреждение);

3 физических лица (5 административных штрафов).

Из 36 вынесенных инспекцией постановлений о назначении административного наказания 4 постановления (11%) обжалованы

юридическими лицами в судебных органах. По 3 постановлениям вынесены решения суда о снижении размера наложенного административного штрафа, одно постановление инспекции оставлено без изменения.

Общая сумма наложенных в 2018 году административных штрафов составила 857,0 тыс. рублей, из них своевременно оплачено – 805,0 тыс. рублей или 94%. Срок оплаты остальных административных штрафов на сумму 52,0 тыс. рублей не истек. Данная статистика подтверждает дисциплинированность подконтрольных субъектов по своевременной уплате наложенных административных штрафов и уменьшения работы инспекции по принудительному взысканию наложенных штрафов через службу судебных приставов. В соответствии с бюджетным законодательством вся сумма взысканных административных штрафов поступает в бюджет Великого Новгорода.

В 2018 году инспекцией в органы судебной власти переданы для рассмотрения по подведомственности материалы 9 дел об административных правонарушениях, по 3 из которых административное судопроизводство прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности и малозначительностью правонарушения.

На основании составленных сотрудниками инспекции протоколов об административных правонарушениях органами судебной власти к административной ответственности привлечено 5 юридических лиц, на которые наложены административные наказания: 2 в виде предупреждения, 3 в виде административных штрафов на общую сумму 153,0 тыс. рублей, которая также своевременно уплачена в полном объеме.

Основное количество - 76% от общего числа всех выявленных нарушений - составляют следующие правонарушения:

нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований или требований специальных технических условий при строительстве ОКС (ч. 1 ст. 9.4);

строительство, реконструкция ОКС без разрешения на строительство (ч.1 ст. 9.5);

нарушение сроков направления извещения о начале строительства, реконструкции ОКС или неуведомление органа государственного строительного надзора о сроках завершения работ, которые подлежат проверке (ч.2 ст. 9.5);

непредставление или несвоевременное представление в орган государственного надзора сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности, либо представление таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (ст. 19.7).

**Нарушения, выявленные при осуществлении
регионального государственного строительного надзора**

Наименование нарушения	Номер статьи КоАП РФ	Количество нарушений		
		2016 год	2017 год	2018 год
Нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий при строительстве ОКС	ч. 1 ст. 9.4	11	9	12
Нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий при строительстве ОКС, которые повлекли отступления от проектных значений параметров зданий и сооружений, затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности капитального строительства и (или) их частей или безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения	ч. 2 ст. 9.4	2	1	1
Строительство, реконструкция ОКС без разрешения на строительство	ч. 1 ст. 9.5	8	3	11
Нарушение сроков направления извещения о начале строительства, реконструкции ОКС или неуведомление органа, уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора, о сроках завершения работ, которые подлежат проверке	ч. 2 ст. 9.5	8	2	8
Продолжение работ до составления органом, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора, актов об устранении недостатков при строительстве, реконструкции ОКС	ч. 3 ст. 9.5	0	0	2
Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию при отсутствии заключения органа, уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора	ч. 4 ст. 9.5	2	0	0
Эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения на ввод	ч. 5 ст. 9.5	13	4	3

его в эксплуатацию				
Выполнение работ, которые оказывают влияние на безопасность ОКС, без свидетельства о допуске к указанным видам работ	ч. 1 ст. 9.5_1	2	0	1
Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного надзора по проведению проверок или уклонение от таких проверок	ч.1 ст. 19.4.1	0	1	0
Невыполнение в установленный срок законного предписания уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации	ч. 6 ст. 19.5	4	3	4
Непредставление или несвоевременное представление в орган, осуществляющий государственный надзор, сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности, либо представление таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде	ст. 19.7	1	3	7
Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности	ст. 8.1	0	0	1
Неуплата административного штрафа в установленный срок	ч. 1 ст. 20.25	3	2	0
ИТОГО		54	28	50

Правонарушения, предусмотренные указанными статьями КоАП РФ, составляли большинство среди выявленных нарушений и предыдущие годы. Так в 2017 году они суммарно составили 61% от числа всех выявленных правонарушений, в 2016 – 52%.

Отмечается динамика снижения количества правонарушений, связанных с эксплуатацией ОКС строительства без разрешения на ввод в эксплуатацию, отсутствием членства СРО при выполнении работ по строительству, реконструкции ОКС, а также уклонение от уплаты в установленный срок назначенного административного штрафа.

3. Обзор изменений законодательства в области градостроительной деятельности в 2018 году

Федеральными законами от 03.08.2018 №340-ФЗ и №342-ФЗ, вступившими в силу 04.08.2018, внесен ряд существенных изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации - появились новые основания проведения ГСН и особенности его осуществления; уточняется статус некоторых объектов капитального строительства; пересматривается перечень объектов капитального строительства, на строительство которых необходимо получать разрешение и разрабатывать проектную документацию, а также перечень объектов капитального строительства, проектная документация на строительство и реконструкцию которых подлежит экспертизе и др. Существенно обновляются требования в части проведения экспертизы проектной документации, вступившие в силу с 01 января 2019 года.

1) Изменен предмет государственного строительного надзора (п.1 ч.2 ст.54 ГрК РФ) - исключается проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов при строительстве, реконструкции ОКС, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, остается только проверка на соответствие проектной документации и требованиями энергоэффективности.

Данная новелла направлена на разделение ответственности за качество строительства между проектировщиками, органами экспертизы и органами госстройнадзора.

Вместе с тем, в разъяснении Минстроя России (письмо от 16.02.2019 №5075-АС/08) отмечается следующее. Положениями ч. 3 ст. 52 ГрК РФ определено, что лицо, осуществляющее строительство, обеспечивает соблюдение, в том числе требований технических регламентов. При этом

согласно п.3 ч. 2 ст. 54 ГрК РФ предметом ГСН является, в том числе проверка выполнения требований, установленных ч. 3 ст.и 52 ГрК РФ. Таким образом, органы госстройнадзора должны осуществлять контроль за соблюдением лицами, осуществляющими строительство, требований не только проектной документации, но и технических регламентов.

2) Признаны утратившими силу положения ГрК РФ, определявшие понятие и правовой статус модифицированной проектной документации. В связи с этим исключено осуществление государственного строительного надзора в отношении ОКС, проектная документация которых является модифицированной. Вместе с тем введено понятие «экономически эффективная проектная документация повторного использования» (ст. 48.2 ГрК РФ). Введено и закреплено понятие «снос объекта капитального строительства» (п. 14.4. ст. 1 ГрК РФ)

3) Также изменен перечень ОКС, в отношении которых теперь проводится экспертиза и соответственно осуществляется ГСН:

многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из одной или нескольких блок-секций, количество которых не превышает четыре, в каждой из которых находятся несколько квартир и помещения общего пользования и каждая из которых имеет отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования, в случае, если строительство или реконструкция таких многоквартирных домов осуществляется без привлечения средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

объекты массового пребывания граждан (критерии отнесения объектов капитального строительства к объектам массового пребывания граждан, должны быть приняты Минстроем России, пока отдельного документа, определяющего данные критерии нет).

Кроме того, с принятием Федерального закона от 03.08.2018 № 340-ФЗ, расширены полномочия инспекции по осуществлению регионального государственного строительного надзора в отношении ИЖС, садовых домов, дач, малых производственных, торговых объектов и т.д.):

- проведение проверок ОКС, не требующих разрешения на строительство по поступившим из органов местного самоуправления уведомлениям о нарушении требований правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, предельных параметров разрешенного строительства;

- проведение проверок на предмет наличия разрешения на строительство в отношении объектов, проектная документация на строительство, реконструкцию которых не подлежит экспертизе.

В связи с этим инспекция прогнозирует увеличение в 2019 году количества поднадзорных объектов и соответственно увеличение числа проводимых проверок.

4) Изменения, касающиеся разрешения на строительство

С 01 января 2019 года полномочия по выдаче разрешений на строительство по объектам, проектная документация которых подлежит экспертизе, перешли от органов местного самоуправления к Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области.

Расширен перечень документов, необходимых для получения разрешения на строительство (ч. 7 ст. 51 ГрК РФ):

п. 1 - к правоустанавливающим документам на земельный участок прилагаются документы об установлении сервитута;

п. 9 – копия документа об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории (если для строящегося ОКС подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории, или если при реконструкции ОКС ранее установленная зона подлежит изменению). В данном случае речь идет о СЗЗ, охранных зонах сетей, зонах подтопления, придорожных полосах автомобильных дорог и др.)

Полный перечень видов зон с особыми условиями использования территорий приводится в ст. 105 Земельного кодекса РФ.

Продление срока действия разрешения на строительство расценивается законодательством как один из видов внесения изменений в разрешение на строительство.

Основания для отказа в продлении разрешения на строительство указаны в ч. 21.15 ст. 51 ГРК РФ.

Новые причины для отказа в продлении срока действия разрешения:

информация о выявленном в рамках ГСН, государственного земельного надзора или муниципального земельного контроля факте отсутствия начатых работ на день подачи заявления о внесении изменений в разрешение на строительство;

информация органа ГСН об отсутствии извещения о начале строительства в случае, если объект подлежит государственному строительному надзору;

обращение за продлением менее чем за 10 дней до истечения срока действия разрешения.

Также из нового стоит отметить, что получение разрешения на строительство не требуется:

для строительства, реконструкции объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением до 0,6 мегапаскаля включительно (п. 4.4 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ).

для строительства объектов вспомогательного использования.

Градостроительный кодекс не раскрывает, что такое объекты вспомогательного использования. Судебная практика в данном случае идёт по принципу аналогии в гражданском законодательстве, используя понятия "основная вещь" и "принадлежность".

Основная вещь - это тот объект, который может получить какие-то свойства, которые ему даёт вспомогательный объект, каким-то другим путём. Например, может ли жилой дом быть подключен не к централизованному водоснабжению, а к скважине? Может. А вот вспомогательный объект без основного объекта - бесполезен.

Через такой механизм регистрируются сети инженерно-технического обеспечения, если в рамках технических условий есть необходимость их последующей передачи монополистам. Они регистрируются как объекты вспомогательного использования (принадлежность).

Также обязательным критерием отнесения к объектам вспомогательного использования является его нахождение в границах того же земельного участка, в котором находится основной объект и неразрывная связь между основным объектом и объектом вспомогательного использования. Например, промышленное предприятие и склад. Или, допустим, газонаполнительная станция, которая нужна для автотранспортного предприятия, и находится в его границах, тоже будет являться объектом вспомогательного использования, и на её строительство получать разрешения не надо.

4. Разъяснения порядка соблюдения основных обязательных требований при строительстве

1) Процедура государственного строительного надзора начинается с подачи извещения о начале строительства, которое направляется застройщиком или техническим заказчиком не позднее, чем за 7 рабочих до начала строительства. Обращаем внимание, что извещение должно быть было направлено, действительно, до начала строительства, а не тогда, когда инспектор госстройнадзора выйдет с первой проверкой. Эти 7 рабочих дней даются именно для первичного изучения проектной документации, проверки комплекта документов и составления программы проведения проверок. Инспектор госстройнадзора, выйдя на первую проверку, должен увидеть стройплощадку, колышки с ниточками, т.е. вынесенные на местности оси, а

не строительно-монтажные работы по возведению конструкции объекта, например несколько этажей здания.

Если была нарушена процедура извещения о начале строительства, то орган госстройнадзора практически лишен возможности осуществлять надлежащим образом свои процедуры проверок. Но, так как в данном случае именно ваши действия препятствуют осуществлению проверок со стороны органов госстройнадзора в том виде как они должны проводиться, то инспектор госстройнадзора вправе в рамках его задач по предотвращению появления объектов, не соответствующих требованиям безопасности, в частности, требованиям технического регламента о безопасности зданий и сооружений, выдать предписание о необходимости демонтажа тех конструкций, которые были воздвигнуты в период до уведомления о начале строительства.

На этой же стадии подлежат регистрации общий и специальные журналы работ.

Порядок направления в орган госстройнадзора застройщиком, техническим заказчиком извещения о начале строительства определен в ч. 5 ст.52 ГрК РФ.

В рамках правоприменительной практики нередко возникает ситуация, когда указанное извещение направляется в орган госстройнадзора с грубыми нарушениями. В частности, имеют место случаи, когда заявителем в извещении указывается не застройщик или технический заказчик, а третье лицо (юридическое лицо), хоть и имеющее доверенность от застройщика, но не являющееся застройщиком, техническим заказчиком и (или) даже участником строительства заявленного объекта. Также распространены случаи, когда извещение о начале строительства направляется заявителем в отсутствие обязательных приложений, регламентированных ч. 5 ст. 52 ГрК РФ, либо указанные приложения направляются в неполном объеме.

Возможность отказа в приеме органом госстройнадзора извещения о начале строительства, оформленного ненадлежащим образом, действующим законодательством о градостроительной деятельности не предусмотрена.

На практике инспекция отказывает в РГСН по извещению о начале строительства (с указанием причины отказа), в случае нарушений, выявленных при проверке комплекта документов, в том числе при отсутствии в нем сведений, необходимых для формирования программы проведения проверок.

2) Следует не забывать извещать о переносе сроков окончания работ, которые подлежат проверке. Если сотрудник ГСН при выходе на

стройплощадку видит, что на объекте выполнен слишком малый или наоборот слишком большой объём работ, то застройщик будет привлечён к ответственности по ч.2 ст.9.5 КоАП РФ – «неуведомление о сроках завершения работ, которые подлежат проверке». А вот если работы, мало того что уже выполнены, а ещё и перевыполнены, то помимо штрафов начнутся сложности с исполнительной документацией. ГСН в этом случае может выдать предписание о демонтаже "недообследованных" конструкций. Обращаем внимание, что в принципе любые ошибки при ведении исполнительной документации чреваты штрафом по ч. 1 ст.9.4 КоАП РФ - «нарушение требований технических регламентов, проектной документации при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, в том числе при применении строительных материалов (изделий)».

3) В соответствии с п.12.1 ст. 48 ГрК РФ подготовка проектной документации осуществляется применительно к отдельным этапам строительства объектов капитального строительства.

Согласно п. 13 ст. 48 ГрК РФ и п. 8 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (далее Положение) - проектная документация в отношении отдельного этапа строительства разрабатывается в объеме, необходимом для осуществления этого этапа строительства. Указанная документация должна отвечать требованиям к составу и содержанию разделов проектной документации, установленным настоящим Положением для объектов капитального строительства.

Инспекция отмечает случаи представления проектной документации для этапов строительства объекта, в которой не были предусмотрены мероприятия для автономного функционирования каждого этапа строительства:

- в разделе ПОС в календарном плане производства работ не определены сроки и очередность строительства этапов, потребности в кадрах, энергетических ресурсах, основных строительных машинах и транспортных средствах, временных зданиях и сооружениях – все было определено в целом по объекту, а не по конкретному этапу строительства;

- в разделе 5 «Сведения об инженерном оборудовании, о сетях инженерно-технического обеспечения, перечень инженерно-технических мероприятий, содержание технологических решений» - технические условия (ТУ) ресурсоснабжающих организаций выданы на весь объект в целом, и соответственно при вводе отдельного этапа объекта в эксплуатацию ТУ не будут выполнены;

- в разделе 9 «Пожарная безопасность» разбивка на отдельные этапы не учтена на «Ситуационном плане с указанием въезда и выезда пожарной техники», а также на эвакуационных планах.

На основании изложенного, инспекция не вправе принять проектную документацию с разбивкой на этапы как не соответствующую нормативным документам.

5. Опыт взаимодействия инспекции государственного строительного надзора Новгородской области с саморегулируемыми организациями

Обязанность органа ГСН по уведомлению саморегулируемой организации о проведении проверки индивидуального предпринимателя или юридического лица, являющегося членом этой саморегулируемой организации (далее СРО) закреплена в РД-11-04-2006 «Порядок проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации» (п. 9.1 и прил.6): не позднее чем за 3 рабочих дня до проведения проверки орган ГСН направляет уведомление в саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении проверки.

Проверки с предварительным уведомлением СРО проводятся в основном в отношении лиц, осуществляющих строительство, и технических заказчиков.

При проводимых органом ГСН проверках имеют право участвовать представители технического заказчика, лица, осуществляющего строительство, сведения о которых включены в Единый национальный реестр специалистов (ЕНРС). Указанные требования закреплены в ч.2 ст. 52, 55.5-1 ГрК РФ и вытекают из постановления Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства».

Сведения о включении в ЕНРС можно проверить на сайте национального объединения строителей <http://nrs.nostroy.ru/>

В 2018 году инспекцией направлено 58 уведомлений СРО о проведении проверок, в 2019 – уже порядка 10.

Достижением 2018 года считаем увеличение числа организаций - технических заказчиков, работающих в Новгородской области, являющимися членами одновременно трёх СРО (изыскание, проектирование, строительство):

ПАО «Акрон»

ООО «ВН МБМ»

ООО «Деловой партнер»

ООО «Новгороднефтепродукт»

ООО «Новгородсельстрой»

ООО «Перспектива»

ООО «Архитектурная мастерская Карат»

ООО «СпецПромСтрой»

ООО «Теплотехник» (г. Тосно)

УКС Новгородской области

ООО «СК Скандинавия» (г. Санкт-Петербург)

Учитывая, что изыскательские работы (подготовка исходно-разрешительной документации) и проектирование выполняются одним из таких субъектов, повышается непосредственно и качество строительства объекта в целом.

В соответствии с п. 24.1 РД-11-04-2006 при выявлении нарушений обязательных требований, допущенных членами саморегулируемой организации, должностные лица инспекции в течение пяти рабочих дней со дня окончания проверки направляют в саморегулируемую организацию сведения о выявленных нарушениях (акт проверки).

Таких сведений было направлено инспекцией в СРО в 2016 году – 7, в 2017 – 2, в 2018 – 5, в 2019 – 3.

Как показывает практика, СРО по-разному реагируют на поступившие сведения о нарушениях, допущенных их членами: игнорируют, проводят внеплановые проверки, по итогам которых принимают меры дисциплинарного воздействия, выдают предписания об устранении нарушений, принимают меры вплоть до приостановления членства в СРО.

Необходимо отметить, что в последнее время усиливается контроль со стороны Ростехнадзора за СРО, в том числе путём запроса сведений в инспекции по мерам, принимаемым СРО в отношении своих членов.

Заключение

В докладе инспекции проведен анализ фактически выполняемых функций, предусмотренных федеральным законодательством, и ранжирование основных нарушений обязательных требований при строительстве объектов, поднадзорных РГСН.

Приведён обзор выявленных административных правонарушений с обобщением правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований:

нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований или требований специальных технических условий при строительстве ОКС;

строительство, реконструкция ОКС без разрешения на строительство;

нарушение сроков направления извещения о начале строительства, реконструкции ОКС или неуведомление органа государственного строительного надзора о сроках завершения работ, которые подлежат проверке;

непредставление или несвоевременное представление в орган государственного надзора сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности, либо представление таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде.

Кроме того, приведён обзор некоторых изменений законодательства о градостроительной деятельности и разъяснен порядок соблюдения основных обязательных требований при строительстве.

Проанализирован и представлен опыт взаимодействия инспекции с саморегулируемыми организациями.

Необходимо отметить, что в последнее время инспекция в своей деятельности большое внимание уделяет профилактической работе с застройщиками, техническими заказчиками, подрядчиками и взаимодействию с саморегулируемыми организациями.