ПРОЕКТ

Обзор правоприменительной практики контрольной (надзорной) деятельности службы государственного строительного надзора Ямало-Ненецкого автономного округа за 2018 год

Раздел I. Общие положения

1. Обзор правоприменительной практики контрольной (надзорной) деятельности службы государственного строительного надзора Ямало-Ненецкого автономного округа (далее – служба, автономный округ) 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», 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 при Правительственной комиссии по проведению административной реформыот 09.09.2016 № 7 на основе обобщения и анализа имеющихся в распоряжении службы материалов по двум основным направлениям:

- правоприменительная практика организации и проведения государственного строительного надзора;

- правоприменительная практика соблюдения обязательных требований.

2. В соответствии с Положением о службе, утвержденным постановлением Правительства автономного округа от 18 января 2012 года № 12-П, на территории автономного округа служба является органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора.

3. Целями обобщения и анализа правоприменительной практики контрольной (надзорной) деятельности, осуществляемой на территории автономного округа службой, являются:

- обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике службы путем их публикации для сведения подконтрольных субъектов;

- снижение количества нарушений обязательных требований и повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей за счет обеспечения информированности подконтрольных субъектов о практике применения обязательных требований;

- совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных надзорных функций.

Задачами обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

- выявление проблемных вопросов применения службой обязательных требований;

- выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики   
и их реализация;

- выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовка и внесение предложений по их устранению;

- выявление избыточных надзорных функций, подготовка   
и внесение предложений по их устранению;

- подготовка предложений по совершенствованию законодательства;

- выявление типичных нарушений обязательных требований и подготовка рекомендаций по их предотвращению.

4. При осуществлении государственного строительного надзора, организации   
и проведении проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей служба в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 01.01.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре   
в Российской Федерации» осуществляет государственный строительный надзор при:

- строительстве объектов капитального строительства, если проектная документация на их строительство подлежит государственной экспертизе   
в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

- реконструкции объектов капитального строительства, если проектная документация на осуществление реконструкции объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

5. При реализации функций по осуществлению государственного строительного надзора служба руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, а также:

- Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004   
№ 190-ФЗ;

- Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

- Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент   
о безопасности зданий и сооружений»;

- Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ);

- Федеральный законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

- Федеральным законом от 30 марта 1999 года N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения";

- [Федеральным закон](garantF1://12025350.0)ом от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды";

- Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях   
от 30.12.2001 № 195-ФЗ;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54   
«О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме»;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»;

- приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1128 «Об утверждении   
и введении в действие Требований к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требований, предъявляемых к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения»;

- приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1129 «Об утверждении   
и введении в действие Порядка 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»;

- приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1130 «Об утверждении и введении   
в действие Порядка формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора»;

- приказом Ростехнадзора от 12.01.2007 № 7 «Об утверждении и введении   
в действие Порядка ведения общего и (или) специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства».

Сроки и последовательность административных процедур (действий), порядок взаимодействия должностных лиц службы с юридическими и физическими лицами при осуществлении регионального государственного строительного надзора установлены административным регламентом по исполнению государственной функции «Осуществление государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации», утверждённым приказом службы от 28 апреля 2016 года № 10-ОД.

Раздел II. Правоприменительная практика организации и проведения государственного контроля (надзора)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Отчетные показатели, касающиеся организации  и проведения проверок и (или) иных мероприятий  по контролю (надзору) | 2018 год |
| 1 | Количество проверок объектов капитального строительства  в соответствии с программой проверок | 793 |
| 2 | Количество проверок объектов капитального строительства  по основаниям не предусмотренным программой проверок | 233 |
| 3 | Количество выданных заключений о соответствии построенных, реконструированных объектов капитального строительства требованиям проектной документации | 111 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Отчетные показатели, касающиеся нарушений юридическими лицами  и индивидуальными предпринимателями обязательных требований  и мер, принимаемых управлением | 2018 год |
| 1 | Количество выявленных административных правонарушений, всего из них: | 123 |
| а) по ст. 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) | 41 |
| б) по ст. 9.5 КоАП РФ | 41 |
| в) по ст. 9.5.1 КоАП РФ | 2 |
| г) по ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ | 18 |
| 2 | Количество вынесенных постановлений о назначении административного наказания в виде предупреждения | 37 |
| 3 | Количество вынесенных постановлений о назначении административного наказания в виде административного штрафа | 74 |

Глава 1. Осуществление государственного строительного надзора

6. Государственный строительный надзор осуществлялся посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

7. К отношениям, связанным с осуществлением государственного строительного надзора применялись положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных статьей 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс).

Глава 2. Использование оснований для проведения проверок.

8. В соответствии со статьей 54 Градостроительного кодекса основаниями для проведения проверки при осуществлении государственного строительного надзора в 2018 году являлись:

1) программа проверок;

2) поступившее в службу извещения от застройщика (заказчика) или лица, осуществляющего строительство, об устранении нарушений, об окончании строительства;

3) поступившие обращения и заявления граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, включая извещения, направляемые лицами, осуществляющими строительство в соответствии с частью 3 статьи 53 Градостроительного кодекса, информация 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 Градостроительного кодекса, 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;

4) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного службой предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

5) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) службы 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.

Всего за 2018 год при осуществлении государственного строительного надзора службой проведено 1026 проверок.

Глава 3. Организация проведения проверок

9. В 2018 году проверки основанием которых являлась программа проверок проводились на основании приказа руководителя службы о назначении должностных лиц.

По основаниям, указанным в подпунктах 2-5 пункта 8 главы 2, по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

10. В рамках осуществления государственного строительного надзора,   
в соответствии со статьей 54 Градостроительный кодекс, в приказах указывалось наименование и место нахождения объекта капитального строительства, в отношении которого планировалось проведение мероприятия по контролю.

Глава 4. Исчисление и соблюдение сроков проведения проверок

11. В 2018 году проверки проводились в сроки, установленные Федеральным законом № 294-ФЗ.

Глава 5. Соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при организации и проведении проверок

12. При осуществлении контрольной (надзорной) деятельности в 2018 году службой обеспечено соблюдение прав юридических лиц   
и индивидуальных предпринимателей в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ.

Глава 6. Оформление результатов проверок и принятие мер по их результатам

13. По результатам проверок должностными лицами службы, проводившими проверку, составлялся акт проверки. Акт проверки оформлялся непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручался руководителю, иному должностному лицу   
или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку   
об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

14. В случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении   
с актом проверки акт направлялся заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщалось к экземпляру акта проверки, хранящемуся   
в деле.

15. Копия акта проверки, если ее проведение согласовывалось с прокуратурой, в течение пяти рабочих дней со дня составления акта проверки направлялся в прокуратуру.

16. В случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, должностные лица службы, проводившие проверку, выдавали юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предписание об устранении выявленных нарушений с указанием срока его исполнения.

17. Должностные лица службы осуществляли своевременный контроль за выполнением выданных предписаний, а также за своевременной подготовкой и передачей материалов должностным лицам службы, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, и в суды.

18. Информация о результатах контрольной (надзорной) деятельности службы размещалась на официальном сайте службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Глава 7. Работа с заявлениями и обращениями граждан, содержащими сведения о нарушении обязательных требований, причинении вреда или угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям

19. В 2018 году в службу поступило 49 обращений.

20. 9 обращений послужили основаниями для проведения выездных документарных проверок.

Глава 8. Привлечение к административной ответственности лиц   
за административные правонарушения, выявленные по результатам проверок

21. В 2018 году по результатам контрольной (надзорной) деятельности службой выявлено 10 754 нарушений обязательных требований.

22. Должностными лицами службы вынесено 85 постановлений о привлечении лиц к административной ответственности. На основании подготовленных специалистами службы материалов судами принято 36 решений по делам об административных правонарушениях.

23. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях службой назначены следующие виды наказаний: административный штраф – 49, предупреждение – 36. Прекращены в связи с малозначительностью совершенного деяния или истечением срока привлечения к административной ответственности – 6**.**

Глава 9. Оценка тяжести нарушений обязательных требований и выбор ответственности, к которой привлекается виновное лицо.

24. При выборе вида наказания и меры ответственности за совершение административного правонарушения должностные лица службы руководствуются положениями КоАП РФ: учитываются смягчающие и отягчающие административную ответственность обстоятельства, а также возможность замены административного штрафа предупреждением.

Так в 2018 году службой при рассмотрении дел об административном правонарушении в отношении 5 субъектов малого и среднего предпринимательства была проведена замена административного наказания в виде административного штрафа на административное наказание в виде предупреждения.

25. В 2018 году Службой юридическим лицам выдано 10предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований.

Раздел III. Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

Глава 10. Типичные нарушения, выявленные в ходе проверок

26. Типичными нарушениями, выявленными в ходе проверок   
при осуществлении государственного строительного надзора, вследствие неверного толкования или незнания требований действующего градостроительного законодательства являлись следующие нарушения:

1) нарушение требований градостроительного законодательства,   
а именно: неправильное и несвоевременное ведение исполнительной и рабочей документации, отсутствие разрешения на строительство (или продления срока его действия), отсутствие положительного заключения экспертизы проекта на строительство объекта капитального строительства, эксплуатация объектов капитального строительства без полученного в установленном порядке разрешения на ввод эксплуатацию.

2) нарушение требований проектной документации, а именно:

а) осуществление строительства с отступлением от требований проекта или по измененной, не прошедшей экспертизу проектной документации;

б) нарушалась технология производства работ;

в) применялись некачественные строительные материалы;

г) не осуществлялся или осуществлялся ненадлежащим образом строительный контроль при производстве строительных работ.

д) не обеспечивалась своевременная консервация объекта капитального строительства в случае прекращения строительства (реконструкции) или в случае необходимости приостановления строительства (реконструкции) объекта на срок более 6 месяцев с перспективой его возобновления в будущем;

е) складирование строительных материалов, конструкций и изделий   
на строительной площадке осуществлялось в непредусмотренных стройгенпланом местах;

ж) проезды и проходы на территории строительной площадки, а также проходы к рабочим местам загромождаются строительным мусором;

3) неисполнение в срок законного предписания.

Глава 12. Судебная практика

1**.** Служба в качестве заявителя обратилось в Арбитражный суд автономного округа с заявлением о привлечении ООО «Анкор»  
к административной ответственности по части 6 статьи 19.5 КоАП РФ. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении суд вынес решение, которым привлек Общество к административной ответственности по части 6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и назначил наказание в виде приостановления эксплуатации объекта капитального строительства – торгового центра «Гудзон» на срок 30 суток.

Арбитражный суд поддержал позицию службы, что нарушения, выявленные в ходе проверки на объекте «Торговый центр «Гудзон» несут угрозу жизни и здоровью людей. Торговый центр эксплуатируется, ежедневно на объекте находится массовое скопление людей.

Кроме того, судом учтено, что службой трижды проводилась проверка общества:

Проверка № 1: акт проверки от 29 июня 2017 года № 73, предписание от 29 июня 2017 года № 73;

Проверка № 2: акт проверки от 02 октября 2017 года № 134, предписание от 02 октября 2017 года № 134;

Проверка № 3: Актом проверки от 13.03.2018, предписание № 27 от 13.03.2018.

Таким образом, с 29 июня 2017 года общество не исполняет законные требования государственного органа, при этом проведенные работы на объекте влияют на механическую и пожарную безопасность объекта капитального строительства.

Постановлениями Восьмого арбитражного апелляционного суда от 04 сентября 2018 года и Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16 ноября 2018 года по делу №А81-7710/2017 решение Арбитражного суда оставлено без изменения.

2. Служба в качестве заявителя обратилась в Арбитражный суд автономного округа с заявлением о привлечении ООО «Анкор» к административной ответственности по части 6 статьи 19.5 КоАП РФ. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении суд вынес решение, которым привлек Общество к административной ответственности по части 6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и назначить наказание в виде приостановления эксплуатации объекта капитального строительства – торгового центра «Гудзон» на срок 60 суток.

Арбитражный суд поддержал позицию службы, что нарушения, выявленные в ходе проверки на объекте «Торговый центр «Гудзон» несут угрозу жизни и здоровью людей. Торговый центр эксплуатируется, ежедневно на объекте находится массовое скопление людей.

Кроме того, на момент рассмотрения дела об административном правонарушении было вступившее в законную силу решение Арбитражного суда от 09 мая 2018 года по делу №А81-7710/2017.

Постановлением Восьмой арбитражный апелляционный суд от 29 ноября 2018 года по делу №А81-2222/2018 решение Арбитражного суда оставлено без изменения.

3**.** Служба в качестве заявителя обратилась в Арбитражный суд автономного округа с заявлением о привлечении ООО «Е-Строй» к административной ответственности по части 6 статьи 19.5 КоАП РФ. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении суд признал совершенное обществом правонарушение малозначительным и освободил общество от административной ответственности.

В своем решении суд указал, что управлением службы в период с 15 марта по 11 апреля 2018 года на объекте была проведена проверка. По результатам проверки составлен акт от 11 апреля 2018 года № 20 и выдано предписание от 11 апреля 2018 года № 20. Фактически указанное предписание дублирует требования предписания № 132 от 11.10.2017 (за неисполнение которого общество привлекают к административной ответственности).

11 мая 2018 года ООО «Е.Строй» в управление было представлено ходатайство о продлении сроков устранения нарушений при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства, указанных в предписании № 20 в срок до 31 июля 2018 года. 11 мая 2018 года управлением было принято решение о продлении срока устранения нарушений по предписанию № 20 в срок до 25 мая 2018 года.

Следовательно, административный орган пришел к выводу о необходимости предоставления обществу дополнительного времени для устранения выявленных нарушений.

Однако при рассмотрении ходатайства о продлении предписания № 132 от 11.10.2017 года административный орган отказал и обратился в суд с заявлением о привлечении общества к административной ответственности, однако впоследствии административный орган предоставил обществу дополнительное время для устранения замечаний.

Согласно статьи 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

4. ООО «Анкор» обратилось в Арбитражный суд автономного округа с иском к службе об оспаривании предписания от 29 июня 2017 года № 73.

Решением Арбитражного суда от 06 февраля 2018 года по делу №А81-7575/2017 в удовлетворении заявленных требований отказано в полном объеме.

Суд посчитал, что предписание № 73 - соответствует законодательству о градостроительной деятельности, и не нарушает прав и законных интересов общества.

5. С целью привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 19.4.1 КоАП РФ службой в мировой суд был направлен административный материал в отношении ООО «ДЕЛЬТА».

В постановлении мирового суда от 25 декабря 2018 года по делу №5-953/2018, суд указал, что проанализировал собранные по делу доказательства в их совокупности и пришел к выводу о доказанности вины ООО «ДЕЛЬТА» в совершении административного наказания, предусмотренного частью 2 статьи 19.4.1 КоАП РФ, поскольку общество совершило воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), совершив действие (бездействие), повлекшее невозможность проведения проверки.