|  |
| --- |
| УТВЕРЖДЕНприказом инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области от \_\_\_\_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_\_\_ |

**ДОКЛАД**

**о результатах мониторинга правоприменения,**

**осуществленного инспекцией государственного строительного надзора Новосибирской области**

**в 2019 году**

Инспекцией государственного строительного надзора Новосибирской области (далее – инспекция) по своей инициативе и в соответствии с Постановлением Правительства Новосибирской области от 13.11.2013 № 483-п «Об утверждении Порядка проведения мониторинга правоприменения в Новосибирской области» проведен мониторинг правоприменения законодательства при осуществлении регионального государственного строительного надзора.

Задачами настоящего мониторинга являются:

- совершенствование нормативных правовых актов и процесса нормотворчества, выявление не применяемых на практике положений нормативных правовых актов, противоречий, пробелов, дублирования в правовом регулировании, а также приведение нормативных правовых актов в соответствие с действующим федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области;

- реализация антикоррупционной политики, в том числе выявление и устранение коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, выявление несоблюдения пределов компетенции органов государственной власти Новосибирской области при издании нормативных правовых актов, выявление неправомерных или необоснованных решений, действий (бездействия) при применении нормативных правовых актов;

- устранение противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

Мониторинг правоприменения проводится инспекцией в целях совершенствования законодательства Российской Федерации и Новосибирской области.

1. Состояние нормативно-правового регулирования в сфере организации государственного строительного надзора

Региональный государственный строительный надзор осуществляется инспекцией в соответствии с:

1. Конституцией Российской Федерации («Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398);

2. Гражданским кодексом Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ («Собрание законодательства Российской Федерации», 05.12.1994, № 32, ст. 3301);

3. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 («Российская газета», № 256, 31.12.2001);

4. Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ («Парламентская газета», № 140-141, 27.07.2002);

5. Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ («Российская газета», № 290, 30.12.2004);

6. Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» («Собрание законодательства РФ», 26.12.1994, № 35, ст. 3649);

7. Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» («Собрание законодательства Российской Федерации» от 27.11.1995 № 48, ст. 4563);

8. Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии» («Собрание законодательства РФ», 05.04.1999, № 14, ст. 1650);

9. Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» («Российская газета», № 6, 12.01.2002);

10. Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» («Собрание законодательства РФ», 30.12.2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140);

11. Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» («Российская газета», № 290, 30.12.2004);

12. Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» («Российская газета», № 95, 05.05.2006);

13. Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» («Собрание законодательства РФ», 28.07.2008, N 30 (ч. 1), ст. 3579);

14. Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» («Российская газета», № 266, 30.12.2008);

15. Федеральным законом от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («Парламентская газета», № 63, 27.11 - 03.12.2009);

16. Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» («Российская газета», № 255, 31.12.2009);

17. Федеральным законом от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» («Собрание законодательства Российской Федерации» от 11.04.2011 № 15, ст. 2036);

18. Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» («Российская газета», №299, 31.12.2014);

19. Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 13.02.2006, № 7, ст. 774);

20. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» («Официальный интернет-портал правовой информации» http://www.pravo.gov.ru);

21. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.04.2016 № 323 «О направлении запроса и получении на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме, документов и (или) информации органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок 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, в рамках межведомственного информационного взаимодействия» («Собрание законодательства Российской Федерации» от 25.04.2016 № 17, ст. 2418);

22. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.04.2016 № 724-р «Об утверждении перечня документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок 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» («Официальный интернет-портал правовой информации» http://www.pravo.gov.ru, 22.04.2016);

23. Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» («Законность», № 5, 2009);

24. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору 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». («Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 15, 09.04.2007);

25. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26.12.2006 № 1130 «Об утверждении и введении в действие Порядка формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора (РД-11-03-2006)» («Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 13, 26.03.2007);

26. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору 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» («Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 13, 26.12.2007);

27. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации 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» («Российская газета», № 5, 14.05.2009);

28. Постановлением Губернатора Новосибирской области от 06.02.2007 № 49 «Об инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области» («Советская Сибирь», № 32 - 33, 20.02.2007);

29. Постановлением Правительства Новосибирской области от 18.10.2016 № 342-п «Об инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области» («Официальный интернет-портал правовой информации» http://www.pravo.gov.ru, 20.10.2016).

Указанные нормативные правовые акты, размещены на официальном сайте инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области www.gsn.nso.ru.

2. Организация государственного строительного надзора

В соответствии с Положением об инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области, утвержденным постановлением Правительства Новосибирской области от 18.10.2016 № 342-п, инспекция является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, уполномоченным на осуществление регионального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

В рамках государственного строительного надзора, инспекция осуществляет федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный контроль (надзор) за соответствием объекта капитального строительства требованиям в отношении его энергетической эффективности и требованиям в отношении его оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, а также, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, государственный экологический надзор.

Инспекцией осуществляется государственная функция по осуществлению регионального государственного строительного надзора и предоставляется государственная услуга по выдаче заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Порядок осуществления государственной функции и порядок предоставления государственной услуги утверждены нормативными правовыми актами и регламентируются соответствующими Административными регламентами.

Государственный строительный надзор, в соответствии с ч. 1 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ, осуществляется:

- при строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса;

- при 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 Градостроительного кодекса.

При строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, не указанных в ч. 1 ст. 54 Градостроительного кодекса 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 осуществлялся в форме выездной проверки при наличии оснований, предусмотренных ч. 1.1 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ, а именно:

- оснований, предусмотренных подп. «б» п. 2 ч. 5 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ - на основании обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, включая извещения, направляемые лицами, осуществляющими строительство в соответствии с ч. 3 ст. 53 Градостроительного кодекса РФ, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, включая извещения, направляемые лицами, осуществляющими строительство в соответствии с ч. 3 ст. 53 Градостроительного кодекса 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;

- оснований, предусмотренных подп. «б» п. 3 ч. 5 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ - истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного строительного надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

- оснований, предусмотренных подп. «в» п. 3 ч. 5 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ - 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;

- 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 ч. 1 ст. 54, 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 Градостроительным кодексом РФ, другими федеральными законами.

3. Обзор изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации

3 августа 2018 года был принят ряд Федеральных законов, которыми внесены изменения и дополнения в Градостроительный кодекс РФ, в частности Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», положения которого вступали в силу поэтапно:

- с 04.08.2018;

- с 01.09.2018;

- с 01.01.2019;

- с 01.07.2019.

Анализ указанного Федерального закона позволяет выделить следующие основные изменения, затрагивающие отношения государственного строительного надзора в 2019 году:

* *изменения в Градостроительном кодексе РФ, внесенные Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившие в силу с 01.01.2019.*

1. Вступила в силу часть 3.1 статьи 48, положения которой во взаимосвязи с положениями части 3 этой же статьи Градостроительного кодекса РФ предусматривают подготовку проектной документации на строительство, реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства, садового дома в случае, если сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта индивидуального жилищного строительства подлежит проверке на предмет достоверности ее определения.

2. Обновлены положения части 3.3 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ предусматривают дополнительные основания проведения государственной экспертизы.

Так, проектная документация объектов капитального строительства, в отношении которой в силу требований ч. 2 и ч. 3 ст. 49 экспертиза не проводится, подлежит государственной экспертизе в случаях, если сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ подлежит проверке на предмет достоверности ее определения.

3. Обновлены положения части 5 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, которые определяют и разграничивают предмет экспертизы проектной документации в зависимости от видов объектов капитального строительства.

4. Статья 49 Градостроительного кодекса РФ дополнена частью 5.5, которая определяет основание проведения дополнительной экспертизы проектной документации в объеме, предусмотренном п. 2 ч. 5 этой же статьи (при условии, что в проектную документацию не вносились изменения).

В свою очередь, в силу требований п. 2 ч. 5 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ предметом экспертизы проектной документации является проверка достоверности определения сметной стоимости строительства объектов капитального строительства в случаях, установленных ч. 2 ст. 8.3 Градостроительного кодекса РФ.

Так, согласно ч. 2 ст. 8.3 Градостроительного кодекса РФ сметная стоимость строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 процентов, подлежит проверке на предмет достоверности ее определения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в том числе на предмет ее непревышения над укрупненным нормативом цены строительства в случаях, установленных Правительством Российской Федерации.

Указанные требования нашли реализацию в следующих нормативных правовых актах:

- Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов»;

- Приказ Минстроя России от 29.03.2017 N 655/пр «Об утверждении формы заключения о проверке достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и порядка оформления заключения о проверке достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства»;

- Приказ Минстроя России от 13.06.2017 № 864/пр «Об утверждении Порядка ведения реестра заключений о достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и предоставления сведений, содержащихся в указанном реестре».

5. В связи с введением основания для проведения дополнительной экспертизы проектной документации и определением объема ее проведения обновлена часть 9 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, определяющая результаты экспертизы проектной документации. Так, помимо заключения о соответствии (положительного заключения) и заключения о несоответствии (отрицательного заключения) законодатель выделяет также заключение о достоверности (положительное заключение) и заключение о недостоверности (отрицательное заключение).

6. Обновлены требования в области информационного обеспечения градостроительной деятельности.

* *изменения в Градостроительном кодексе РФ, внесенные Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившие в силу с 01.07.2019.*

1. В новой редакции изложена часть 12 статьи 48 Градостроительного кодекса, устанавливающая разделы проектной документации объектов капитального строительства.

2. В обновленной редакции изложена часть 13 статьи 48 Градостроительного кодекса РФ, определяющая, что состав и требования к содержанию разделов проектной документации устанавливаются Правительством Российской Федерации и дифференцируются применительно к различным видам объектов капитального строительства (в том числе к линейным объектам), а также в зависимости от назначения объектов капитального строительства, видов работ (строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства), их содержания, источников финансирования работ и выделения отдельных этапов строительства, реконструкции в соответствии с требованиями статьи 48 и с учетом особенностей, установленных частью 13 статьи 48 Градостроительного кодекса РФ.

3. Корректируются основания для отказа в принятии проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, направленных на экспертизу (обновляется п. 1 ч. 8 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ).

4. Корректируется перечень документов, прилагаемых к заявлению о выдаче разрешения на строительство, а также порядок его выдачи (обновляется ст. 51 Градостроительного кодекса РФ).

Не менее важное изменение, касающееся вопроса осуществления государственного строительного надзора, внесено Федеральным законом от 02.08.2019 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так часть 17 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ (перечень объектов, для которых не требуется разрешение на строительство) дополнена пунктом «4.5», согласно которого выдача разрешения на строительство объекта не требуется в случае размещения антенных опор (мачт и башен) высотой до 50 метров, предназначенных для размещения средств связи.

Так же, для таких объектов не нужно проводить экспертизу проектной документации.

Это означает, что операторы сотовой связи получили послабления при создании инфраструктуры. Теперь они смогут без разрешения на строительство возводить не являющиеся особо опасными и технически сложными сооружения связи (особо опасными считаются объекты высотой от 75 м до 100 м и/или с заглублением подземной части от 5 м до 10 м), а также размещать антенные опоры (мачты и башни) высотой до 50 м.

Однако отмена разрешений вовсе не значит, что мачты и опоры можно будет ставить в любом месте. Все равно необходимо согласование размещения с собственником земли.

Ранее судебная практика арбитражных судов и судов общей юрисдикции РФ по вопросу законности строительства указанных объектов без полученного в установленном ст. 51 Градостроительного кодекса РФ порядке разрешения на строительство была неоднозначна, что порождало принятие противоречивых по своей сути судебных актов.

Так, решением Арбитражного суда Новосибирской области от 25.02.2019 по делу № А45-41787/2018 по заявлению инспекции ЗАО «РУССКИЕ БАШНИ» привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ по факту строительства объекта капитального строительства «Антенно-мачтовое сооружение с телекоммуникационным оборудованием для размещения базовых станций», расположенного по адресу: Новосибирская область, г. Новосибирск, Октябрьский район, ул. Виталия Потылицина, 1/1 (кадастровый номер земельного участка 54:35:072255:4567) без оформленного в соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешения на строительство.

При вынесении указанного решения, судом установлено следующее.

Размещенное обществом антенно-мачтовое сооружение с телекоммуникационным оборудованием для размещения базовых станций отвечает признакам как объекта капитального строительства в смысле, определенном в статье 1 Градостроительного кодекса, так и объекта недвижимости, поскольку является сложным объектом, неразрывно связанным с землей в силу наличия у него фундамента, технологически образует единое целое, части которого взаимосвязаны, имеют общее целевое назначение, размещенный обществом объект не носит вспомогательный по отношению к другому главному объекту характер, а также не является временной постройкой, так как предназначено для длительного использования в предпринимательской деятельности.

По техническим характеристикам возведенное сооружение связи не носит характер вспомогательного и не является временным.

Функциональным назначением данного сооружения связи и целью его постройки является длительное использование в уставных целях.

Указанный объект не входит в перечень тех, для строительства которых получение соответствующего разрешения не требуется.

Возведенный обществом объект относится к сооружениям связи и составляет единый объект - «Антенно-мачтовое сооружение с телекоммуникационным оборудованием для размещения базовых станций», состоящий из совокупности смонтированных между собой средств, объектов, линейно-кабельных и иных сооружений связи, являющийся объектом капитального строительства.

В тоже время решением Арбитражного суда Новосибирской области от 16.07.2019 по делу № А45-47567/2018 инспекции отказано в удовлетворении требований о привлечении ПАО «ВымпелКоммуникации» к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ по факту строительства базовой станции сотовой связи на земельном участке с кадастровым номером 54:35:061595:13 по ул. 3-я Чулымская в Ленинском районе г. Новосибирска в нарушение требований ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации без разрешения на строительство.

Отказывая инспекции в удовлетворении требований суд исходил из следующего.

В силу подпунктов 6, 14.1 и 27 статьи 2 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее - Закон № 126-ФЗ) линейно-кабельные сооружения связи - объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения кабелей связи; особо опасные, технически сложные сооружения связи - сооружения связи, проектной документацией которых предусмотрены такие характеристики, как высота от семидесяти пяти до ста метров и (или) заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли от пяти до десяти метров; сооружения связи - объекты инженерной инфраструктуры (в том числе линейно-кабельные сооружения связи), созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи.

Согласно статье 51 Градостроительного кодекса РФ получение разрешения на строительство необходимо в случае создания капитальных строений.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (пункт 10 статьи 1) не отождествляет понятие объекта недвижимости и объекта капитального строительства и не ограничивает критерием прочной связи с землей.

Закон № 126-ФЗ, не содержит норм, которые исключают из сооружений связи сборные сооружения, то есть характер монтажных соединений конструкций не влияет на их предназначение и отнесения к указанным объектам (статья 2).

Арбитражным судом Новосибирской области по ходатайству ПАО «ВымпелКоммуникации» назначена судебная экспертиза.

В ходе судебного разбирательства, рассмотрев экспертное заключение, суд установил, что вышка сотовой связи высотой 30 метров, выполненная из сборных металлоконструкций на болтовых соединениях, установленная на фундамент из сборных железобетонных плит через сварную крестообразную металлическую раму размером 8 метров, расположенная по адресу: г. Новосибирск, Ленинский район, ул. 3-я Чулымская, 196, земельный участок с кадастровым номером 54:35:061595:13, является сборноразборной конструкцией, не имеет прочной связи с землей является некапитальным строением, сооружением.

При этом, наличие фундамента из сборных железо-бетонных плит, не может рассматриваться как доказательство строительства капитального сооружения, поскольку наличие фундамента не является признаком свидетельствующим о капитальности объекта, доказательств обратного заявителем в материалы дела не представлено.

Таким образом, суд пришел к выводу, что в материалах дела об административном правонарушении отсутствуют достаточные и достоверные доказательства, свидетельствующие о наличии в действиях общества состава вменяемого ему правонарушения, и соответственно, оснований для привлечения данного лица к административной ответственности.

4. Анализ правовых пробелов градостроительного законодательства

Один из таких пробелов связан с порядком осуществления государственного строительного надзора при проведении проверок в соответствии с ч. 1.1 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ.

На протяжении 2019 года возникали вопросы в ходе исполнения инспекцией государственного строительного надзора Новосибирской области полномочий по проведению проверок объектов, указанных в части 1.1 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

Согласно части 1.1 статьи 54 Градостроительного кодекса, в отношении не поднадзорных государственному строительному надзору объектов капитального строительства, государственный строительный надзор должен осуществляться в форме выездной проверки только при наличии информации о фактах произошедшей аварии, нарушений обязательных требований, создающих угрозу, либо на основании обращений и заявлений, информации о нарушении 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 Градостроительным кодексом.

Исходя из описания особенностей таких проверок, которые установлены частями 6.1 и 6.2 указанной статьи Кодекса, образуются два вида таких проверок в зависимости от предмета надзора на указанных объектах. А именно:

- проверка наличия разрешения на строительство и соответствия объекта этому разрешению;

- проверка соответствия параметров объекта предельным параметрам, установленным правилами землепользования и застройки, Градостроительным кодексом РФ, другими Федеральными законами.

Изменения Постановления Правительства РФ от 01.02.2006 № 54, вступившие в силу 30.07.2019 и устанавливающие порядок осуществления государственного строительного надзора по основаниям, указанным в части 1.1, лишь дословно дублируют содержание новых частей статьи 54 Градостроительного кодекса РФ, но не содержат описания процедур организации и проведения таких проверок. Все процедуры, описанные в Положении об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации № 54 и в РД 11-04-2006, касаются проверок в отношении поднадзорных объектов и не увязываются с процедурами проведения проверок при исполнении новых полномочий. Собственно, они и не могут быть увязаны, поскольку предмет, задачи и функции надзора при подобных проверках совершенно разные, имеют разные цели.

Следует отметить, что в инспекции ведется информационная база по поднадзорным объектам, зарегистрированным в установленном законом порядке для осуществления в их отношении регионального государственного строительного надзора, и по таким объектам у нас безусловно имеется вся необходимая для работы в рамках ч. 1 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ информация.

Однако, по неподнадзорным объектам в инспекции нет абсолютно никакой информации. Законодательством не предусмотрено направление в органы госстройнадзора какого-либо перечня информации или сведений по объектам, указанным в части 1.1. Также у инспекции отсутствует доступ к информационной системе градостроительной деятельности, которая содержит необходимые для данной деятельности сведения, это: топографические съемки, ситуационные и градостроительные планы земельных участков, документация по планировке с нанесенными координатами границ земельных участков, программные продукты, позволяющие проверить соответствие параметров допустимого размещения объектов капитального строительства. Данная информация аккумулируется исключительно в муниципальных архитектурах, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, уведомлений о соответствии планируемого строительства, разрешений на ввод в эксплуатацию.

Для того, чтобы определить соответствие параметров объекта капитального строительства обязательным требованиям, указанным в части 6.1 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ, необходимо выполнить ряд задач:

а) провести работы по установлению координат объекта капитального строительства на местности, определению координат характерных точек ИЖС (геодезические работы выполняются методом спутниковых геодезических измерений от базовой станции GPS);

б) составление чертежа с отступами от границ земельного участка до ИЖС с наложением полученных при проверке координат на существующие в базе документы по планировке с нанесенными координатами границ земельного участка;

в) формирование технического плана с объектом ИЖС, выполнение расчётов для установления количественных характеристик параметров здания (площадь застройки, общая площадь, коэффициент использования территории).

Для выполнения указанных задач требуется:

- использование специальных средств измерений (тахеометр, GPS-навигатор и т.п.);

- геодезист (член СРО);

- специальное программное обеспечение;

- база данных информационного обеспечения градостроительной деятельности, в которой содержатся сведения о территориальных зонах, в т.ч. о территориальном зонировании по правилам землепользования и застройки, имеющихся сервитутах, обременениях, существующих красных линиях и других ограничениях, обязательных требованиях, распространяющихся на каждый конкретный земельный участок.

Как видно, для выполнения объема порученных инспекции задач, недостаточно только одних правил землепользования и застройки и имеющегося штатного состава инспекции, рассчитанного на выполнение их основной государственной функции – в рамках части 1 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

Проведение проверок в рамках части 1.1 указанной статьи Кодекса по сути является отдельным видом надзора (контроля), относящимся к кадастровым работам, которые могут выполнять только специалисты с соответствующим образованием, с использованием инструментальной базы в соответствии с Законом о метрологических измерениях.

Органы государственного строительного надзора не обладают ни одним из этих ресурсов. Несмотря на это, пояснительной запиской к законопроекту № 340-ФЗ от 03.08.2018 не было предусмотрено ни увеличения штатной численности органов государственного строительного надзора, ни финансирования для обеспечения данной деятельности. Не ясно, каким образом при таких обстоятельствах можно осуществлять деятельность, которая кардинально отличается от квалификации, знаний и навыков сотрудников имеющегося штатного состава государственного органа.

В таких условиях попытки исполнения органами государственного строительного надзора возложенных на них новых функций могут реализоваться только двумя способами:

- либо с использованием материалов, уже содержащих сведения о выявленных нарушениях правил землепользования и застройки и полученных в результате проверок, проведенных муниципальным земельным и градостроительным контролем;

- либо с нарушением действующего законодательства, т.е.: выполняются измерения не поверенным инструментом (рулеткой), в отсутствие специального геодезического оборудования, не членом СРО - сотрудником органа государственного строительного надзора, не обладающим соответствующей квалификацией и образованием.

Фактически проведение проверок в отношении не поднадзорных объектов сводится к формальности.

Кроме того, при поступлении от органов местного самоуправления уведомлений о несоответствии построенного или реконструированного объекта ИЖС или садового дома, проверка на соответствие построенного объекта правилам застройки и землепользования органами местного самоуправления уже проведена, нарушения выявлены. Проведение повторной проверки приводит к дублированию функций, что в соответствии с законодательством является недопустимым.

Конечно, нельзя не сказать и о том, что при проведении проверок в рамках государственного строительного надзора в соответствии с Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации № 54 и РД-11-04-2006 использование инструментальных методов контроля не предусмотрено и проверки осуществляется посредством визуального осмотра объекта и проверкой исполнительной документации, оформленной членами СРО в соответствии с установленными требованиями. Для осуществления новых полномочий необходимо это исправить.

Необходимо обратить внимание, что масштабы самовольного строительства в последние годы в некоторых регионах значительно увеличились, в связи с чем, действительно требуется принятие неотложных и жестких мер. Именно на этом направлении необходимо четкое и понятное законодательство.

Второй пробел законодательства, по мнению инспекции, связан с внесением Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений в пп. 1 п. 2 ст. 54 Градостроительного кодекса РФ, а именно с исключением из предмета осуществления государственного строительного надзора «проверки соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов».

Государственный строительный надзор – это в первую очередь надзор за техническим состоянием возводимых объектов капитального строительства, и приравнивание его к надзорным мероприятиям, осуществляемым в отношении деятельности субъектов предпринимательства, является неверным.

С учетом изложенного, полагаем, что необходимо внести дополнения и в статью 49 Градостроительного кодекса РФ, в части наделения органов государственного строительного надзора правом обжаловать положительное заключение экспертизы проектной документации.

Основанием для этого является то, что при осуществлении государственного строительного надзора нередко выявляются нарушения, связанные с некачественно выполненной проектной документацией, которая при этом получила положительное заключение экспертизы. Более того, анализ причин аварий, происходящих на объектах капитального строительства в Российской Федерации, подтверждает, что практически все они были связаны, либо явились прямым следствием нарушений, допущенных при разработке проектной документации.

С внесением вышеуказанных изменения в ст. 54 Градостроительного кодекса РФ в части определения предмета осуществления государственного строительного надзора, основой которого на сегодняшний день является «проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям проектной документации», актуальность наделения органов государственного строительного надзора правом обжаловать положительное заключение экспертизы проектной документации, повышается в разы.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_