



ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«26» апреля 2019 г.

№ 1-Э

об экспертизе постановления Правительства Новосибирской области от 18.10.2016 № 342-п «Об инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области»

В соответствии с пунктом 14 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, утверждённого постановлением Правительства Новосибирской области от 15.07.2014 № 275-п (далее – Порядок проведения экспертизы), а также в соответствии с Планом экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области на первое полугодие 2019 года, министерством экономического развития Новосибирской области (далее – Министерство) проведена экспертиза постановления Правительства Новосибирской области от 18.10.2016 № 342-п «Об инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области» (далее соответственно – постановление, Инспекция).

1. Общее описание рассматриваемого регулирования

В соответствии с частью 4 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ государственный строительный надзор осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного строительного надзора, за строительством, реконструкцией объектов капитального строительства, если при их строительстве, реконструкции предусмотрено осуществление регионального государственного строительного надзора.

Согласно пункту 5 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, утверждённого постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54, государственный строительный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление федерального государственного строительного надзора, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и органами

исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного строительного надзора.

Частью 4 статьи 6 Закона Новосибирской области от 03.03.2004 № 168-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области» установлено, что исполнительные органы государственной власти Новосибирской области действуют в соответствии с утверждёнными Правительством Новосибирской области положениями о них.

На основании вышеперечисленных нормативных правовых актов постановлением Правительства Новосибирской области от 18.10.2016 № 342-п утверждено Положение об Инспекции (далее – Положение). Структурно Положение состоит из четырёх разделов и одного приложения:

- «I. Общие положения»;
- «II. Полномочия»;
- «III. Права»;
- «IV. Организация деятельности»;
- «Приложение: Организационная структура Инспекции».

Задачами Инспекции являются: предупреждение, выявление, пресечение нарушений требований технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе, в соответствии со статьёй 49 Градостроительного кодекса РФ, а также установленного законодательством РФ о градостроительной деятельности порядка строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ввода их в эксплуатацию.¹

2. Информация о проведённых публичных консультациях

Публичные консультации проводились в период с 01.02.2019 по 01.03.2019. Уведомление о проведении экспертизы постановления, опросный лист и постановление были размещены на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://www.nso.ru/page/19370>, а также в ГИС НСО «Электронная демократия Новосибирской области» по адресу: <http://dem.nso.ru/lawandnpa/2be239bf-03fd-4067-bd6a-eb99746d1ab4>.

В рамках проведения публичных консультаций Министерство направило соответствующие уведомления (письма) пятидесяти девяти органам и лицам:

- администрациям муниципальных районов (30) и городских округов Новосибирской области (5);
- Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;
- саморегулируемой организации Ассоциация Региональное отраслевое

¹ Официальный сайт Инспекции: <http://gsn.nso.ru/page/35>

- объединение работодателей «Строительное региональное партнёрство»;
- обществу с ограниченной ответственностью «Сибкакадемстрой»;
 - саморегулируемой организации «Союз проектировщиков Сибири»;
 - строительному концерну «Метаприбор»;
 - акционерному обществу «СИБЭКО»;
 - Новосибирскому филиалу ПАО «Ростелеком»;
 - Новосибирскому региональному отделению Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»;
 - обществу с ограниченной ответственностью «Энергомонтаж»;
 - обществу с ограниченной ответственностью строительная компания «ВИРА-Строй»;
 - Союзу «Новосибирская торгово-промышленная палата»;
 - муниципальному казённому учреждению города Новосибирска «Управление капитального строительства»;
 - государственному казённому учреждению Новосибирской области «Управление капитального строительства»;
 - государственному казённому учреждению Новосибирской области «Мост»;
 - Сибирскому филиалу ПАО «МегаФон»;
 - Новосибирскому областному отделению общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;
 - муниципальному унитарному предприятию города Новосибирска «ГОРВОДОКАНАЛ»;
 - акционерному обществу «Главновосибирскстрой»;
 - обществу с ограниченной ответственностью «Газпром межрегионгаз Новосибирск»;
 - обществу с ограниченной ответственностью Инвестиционно-строительная компания «Базис-Строй»;
 - Ассоциации строительных организаций Новосибирской области;
 - Ассоциации строителей и инвесторов Новосибирска и Новосибирской области;
 - акционерному обществу «Региональные электрические сети»;
 - Инспекции.
- В рамках проведения публичных консультаций в Министерство поступили письма от двадцати четырёх участников:
- Инспекция;
 - 15 администраций муниципальных районов и 3 городских округов Новосибирской области;
 - Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;
 - саморегулируемая организации Ассоциация «Новосибирские строители»;
 - акционерное общества «СИБЭКО»;

- государственное казённое учреждение Новосибирской области «Управление капитального строительства»;

- Департамент строительства и архитектуры мэрии города Новосибирска.

Большинство участников публичных консультаций сообщили о своём согласии с нормами Положения. От пяти участников поступило 8 замечаний и 9 предложений, которые изложены в следующей таблице.

Замечания	Предложения
1. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области	
<p>Подпункт 4 «а» пункта 7 Положения не приведён в соответствие с действующей редакцией пункта 1 части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ, что приводит к превышению полномочий Инспекции, а также к ограничению прав субъектов предпринимательской деятельности</p>	<p>Внести изменения в части исключения слов «технических регламентов (норм и правил)» из подпункта 4 «а» пункта 7 Положения.</p> <p>С учётом изложенного, далее по тексту Положения внести изменения в части исключения слов «технических регламентов (норм и правил)» из подпункта 5 пункта 7, подпункта 7 пункта 7, подпункта 8 пункта 7, подпункта 8 «в» пункта 7, подпункта 8 «г» пункта 7, подпункта 13 пункта 7, подпункта 14 пункта 7 Положения</p>
	<p>Исключить из подпункта 2 «а» пункта 7 Положения слова «либо является модифицированной проектной документацией», поскольку данное понятие проектной документации утратило силу, так как было исключено из части 5 статьи 48.2 Градостроительного кодекса РФ Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»</p>
<p>Подпункте 4 «в» пункта 7 Положения указано, что Инспекция при осуществлении государственного строительного надзора проводит проверки выполнения требований частей 2 и 3 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ.</p> <p>Однако, в действующей редакции пункта 3 части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ указано, что Инспекция при осуществлении государственного строительного надзора проводит проверки выполнения требований частей 2, 3 и 3.1 статьи 52 указанного Кодекса</p>	<p>Внести изменения в подпункт 4 «в» пункта 7 Положения в части дополнения словами «3.1 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации»</p>
	<p>Дополнить подпункт 7 пункта 7 Положения словами «с учётом количества проверок за период строительства, реконструкции объекта капитального строительства для соответствующей категории риска строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства»</p>

	<p>Внести изменения в пункт 8 Положения в части исключения из подпункта 5 слов «выносить определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела об административном правонарушении», как дублирующих нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях либо заменить на слова «составлять протоколы об административных правонарушениях и (или) рассматривать дела об административных правонарушениях, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в порядке и случаях, предусмотренных законодательством РФ об административных правонарушениях», как это указано в подпункте «е» пункта 24 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, утверждённого Постановлением Правительства РФ № 54 от 01.02.2006</p>
<p>В подпунктах 7-8 пункта 8 Положения указано, что Инспекция для реализации своих полномочий имеет право:</p> <ul style="list-style-type: none"> - осуществлять при проведении надзорных мероприятий проверку наличия у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выданных саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства; - направлять в саморегулируемые организации информацию о нарушениях, допущенных их членами при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, для применения в установленном порядке мер дисциплинарного воздействия. <p>Между тем, указанные права для реализации полномочий Инспекции не предусмотрены ни Градостроительным кодексом РФ, ни «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации», утверждённым Постановлением Правительства РФ № 54 от 01.02.2006</p>	<p>Внести изменения в подпункт 7 пункта 8 Положения в части исключения слов «осуществлять при проведении надзорных мероприятий проверку наличия у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выданных саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства», а также в подпункт 8 пункта 8 Положения в части исключения слов «направлять в саморегулируемые организации информацию о нарушениях, допущенных их членами при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, для применения в установленном порядке мер дисциплинарного воздействия», как избыточные требования, которые могут затруднять осуществление предпринимательской деятельности</p>
<p>2. Саморегулируемая организация Ассоциация «Новосибирские строители»</p>	
<p>Подпункт 7 части 8 Положения не</p>	

соответствует действующему законодательству	
Подпункт 8 части 8 Положения не соответствует действующему законодательству	Дополнить подпункт 8 части 8 Положения нормой о необходимости направлять в СРО информацию о сносе объектов капитального строительства. Дополнить подпункт 8 части 8 Положения нормой о необходимости направлять в СРО уведомление о проведении проверки ИП или ЮЛ, являющегося членом СРО
3. Акционерное общество «СИБЭКО»	
Очень часто при проверке объектов капитального строительства инспекторы в момент проверки не указывают на нарушения, которые выявляют и которые можно устранить в момент проверки. В дальнейшем эти предписания фигурируют в акте проверки	
4. Государственное казённое учреждение Новосибирской области «Управление капитального строительства»	
	Установить в Положении сроки составления акта проведённой проверки, а также сроки направления уведомления о месте и времени рассмотрения протокола об административном правонарушении и сроки вынесения протокола и постановления об административном правонарушении
При проведении проверок Инспекция выходит за пределы своих полномочий. Например, обязывает застройщика (заказчика) вносить изменения в проектную документацию. При этом, проверка проектной документации не является предметом государственного строительного надзора	
5. Департамент строительства и архитектуры мэрии города Новосибирска	
Несоответствие Положения действующей редакции статьи 54 Градостроительного кодекса РФ. Не учтены изменения, внесённые Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	

3. Выводы по результатам экспертизы

В соответствии с Положением Инспекция осуществляет государственный строительный надзор, в процессе которого, в том числе:

- а) подготавливает и организует проведение государственного

строительного надзора на объектах капитального строительства;

б) проводит проверки:

- соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов;

- выполнения в установленный срок законного предписания Инспекции;

- соблюдения сроков направления в Инспекцию извещения о начале строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства;

в) составляет акты при выявлении нарушений в результате проведённых проверок, выдаёт предписания об устранении выявленных нарушений и устанавливает срок их устранения;

г) выдаёт заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов, либо принимает решение об отказе в выдаче такого заключения;

д) составляет протоколы об административных правонарушениях и (или) рассматривает дела об административных правонарушениях, применяет меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в порядке и случаях, предусмотренных законодательством РФ об административных правонарушениях;

е) формирует и ведёт дела при осуществлении государственного строительного надзора.

Министерство проанализировало нормы Положения во взаимосвязи с предложениями и замечаниями, поступившими от участников публичных консультаций.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области сформулировал замечание, согласно которому абзац «а» подпункта 4 пункта 7 Положения не приведён в соответствие с действующей редакцией пункта 1 части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ, в части наличия в указанном абзаце слов «технических регламентов (норм и правил)»:

Пункт 1 части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ	Абзац «а» подпункта 4 пункта 7 Положения
Предметом государственного строительного надзора в отношении объектов капитального строительства, указанных в части 1 настоящей	Инспекция при осуществлении государственного строительного надзора проводит проверки соответствия

<p>статьи, является проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности (за исключением объектов капитального строительства, на которые требования энергетической эффективности не распространяются) и требованиям оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов</p>	<p>выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям <i>технических регламентов (норм и правил), иных нормативных актов и проектной документации</i>, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов</p>
---	--

По мнению участника публичных консультаций, указанное противоречие приводит к превышению полномочий Инспекции, а также к ограничению прав субъектов предпринимательской деятельности. С учётом изложенного, предлагается исключить из абзаца «а» подпункта 4 пункта 7 Положения² словосочетание «технических регламентов (норм и правил)».

Министерство не может поддержать данное предложение на основании следующего. Действительно, формулировка, предлагаемая к исключению, отсутствует в пункте 1 части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ³. Однако в соответствии с частями 5, 6 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ проверки проводятся на основании поступивших в орган государственного строительного надзора обращений и заявлений граждан, и т.д. *о фактах произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства.* При этом, по результатам проведённой проверки лицу, осуществляющему строительство, выдаётся предписание об устранении выявленных нарушений. В предписании *указывается ссылка на нормативный правовой акт, технический регламент, проектную документацию, требования которых нарушены.*

Кроме того, согласно пунктам 3, 4 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, утверждённого постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (далее – Положение о надзоре в РФ) задачей государственного строительного надзора является предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, а также лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком (далее - подрядчик), *нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации.* Предметом государственного строительного надзора является *проверка соответствия выполнения работ и применяемых*

² А также из подпункта 5 пункта 7, подпункта 7 пункта 7, подпункта 8 пункта 7, подпункта 8 «в» пункта 7, подпункта 8 «г» пункта 7, подпункта 13 пункта 7, подпункта 14 пункта 7 Положения.

³ Слова «технических регламентов» исключены из указанной нормы Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

строительных *материалов* в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, *а также результатов таких работ требованиям технических регламентов*, иных нормативных актов и проектной документации.

Кроме того, приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1129 утверждён 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 (далее – Порядок № 1129). Порядок разработан на основании статьи 54 Градостроительного кодекса РФ и Положения о надзоре в РФ и устанавливает требования к проведению органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного строительного надзора, *проверок соответствия*, выполненных при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства работ *требованиям технических регламентов*, иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Таким образом, действующие федеральные нормативные правовые акты содержат положения о необходимости соблюдения застройщиками, заказчиками, а также подрядчиками требований технических регламентов и подтверждают наличие у Инспекции полномочий по проверке соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов (норм и правил). Учитывая изложенное, согласиться с предложением участника публичных консультаций не представляется возможным.

Считаем возможным поддержать два предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области:

1) исключить из абзаца «а» подпункта 2 пункта 7 Положения слова «либо является модифицированной проектной документацией», поскольку данное понятие было исключено из части 5 статьи 48.2 Градостроительного кодекса РФ Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

2) дополнить абзац «в» подпункта 4 пункта 7 Положения указанием на проверку выполнения требований части 3.1 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации на основании следующего. В абзаце «в» подпункта 4 пункта 7 Положения указано, что Инспекция при осуществлении государственного строительного надзора проводит *проверки выполнения требований частей 2 и 3 статьи 52* Градостроительного кодекса РФ. Однако, в действующей редакции пункта 3 части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ указано, что предметом государственного строительного надзора в отношении объектов капитального строительства, указанных в части 1 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ, является проверка *выполнения требований частей 2, 3 и 3.1 статьи 52* Градостроительного кодекса РФ.

Указанный участник публичных консультаций обратил внимание на несоответствие подпункта 7 пункта 7 Положения пункту 12 (1) Положения о надзоре в РФ в следующей части: Положение не содержит норму об учёте количества проверок за период строительства, реконструкции объекта капитального строительства при составлении программы проверок:

Подпункт 7 пункта 7 Положения	Пункт 12 (1) Положения о надзоре в РФ
Инспекция разрабатывает программы проверок с учётом конструктивных и иных особенностей объекта капитального строительства и выполнения работ по его строительству, реконструкции, условий последующей эксплуатации, а также других факторов, подлежащих учёту в соответствии с требованиями технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации	При осуществлении регионального государственного строительного надзора программа проверок составляется с учётом следующего количества проверок за период строительства, реконструкции объекта капитального строительства для соответствующей категории риска строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства: а) для категории высокого риска - не более 12 проверок; б) для категории значительного риска - не более 10 проверок; в) для категории умеренного риска - не более 7 проверок

Кроме того, Уполномоченный по защите прав предпринимателей отметил, что согласно части 1 статьи 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) в целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности своей деятельности органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) может применяться риск-ориентированный подход.

Региональный государственный строительный надзор включён в Перечень видов регионального государственного контроля (надзора), при организации которых риск-ориентированный подход применяется в обязательном порядке (постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»), а также в Перечень видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход (постановление Правительства Новосибирской области от 26.02.2019 № 58-п «Об установлении Перечня видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход»).

При осуществлении регионального государственного строительного

надзора программа проверок должна составляться с учётом количества проверок за период строительства, реконструкции объекта капитального строительства для соответствующей категории риска строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства, установленного пунктом 12(1) Положения о надзоре в РФ.

Учитывая изложенное, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области внёс предложение дополнить подпункт 7 пункта 7 Положения словами «с учётом количества проверок за период строительства, реконструкции объекта капитального строительства для соответствующей категории риска строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства».

Министерство не может согласиться с этим предложением, поскольку подпунктом 7 пункта 7 Положения предусмотрено, что программы проверок разрабатываются *также с учётом других факторов, подлежащих учёту в соответствии с требованиями* технических регламентов (норм и правил), *иных нормативных правовых актов* и проектной документации. Также необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 40 административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного строительного надзора (приказ Инспекции от 23.03.2018 № 3, далее – Административный регламент) *программа проверок составляется с учётом следующего количества проверок* за период строительства, реконструкции объекта капитального строительства для соответствующей категории риска строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства:

- а) для категории высокого риска - не более 12 проверок;
- б) для категории значительного риска - не более 10 проверок;
- в) для категории умеренного риска - не более 7 проверок.

Свою позицию по данному предложению Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области выразила и Инспекция (письмо от 12.04.2019 № 293-18/47-Вн). Инспекция ведёт реестр объектов капитального строительства в отношении строительства, реконструкции которых осуществляется государственный строительный надзор, и размещает информацию о строящихся, реконструируемых объектах капитального строительства и присвоенных им категориях риска на своём официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://gsn.nso.ru/>. На официальном сайте Инспекции размещается следующая информация:

- а) наименование, адрес и этап строительства, реконструкции строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства;
- б) реквизиты (дата и номер) разрешения на строительство;
- в) полное наименование юридического лица, фамилия, имя и отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя - застройщика;
- г) *категория риска объекта капитального строительства.*

Программа проверок разрабатывается с учётом конструктивных и иных особенностей объекта капитального строительства и выполнения работ по его

строительству, реконструкции, условий последующей эксплуатации, а также других факторов, подлежащих учёту в соответствии с требованиями технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Количество предусмотренных проверок в этой программе *зависит и от категории риска*.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области предложил исключить подпункт 5 пункта 8 Положения поскольку он дублирует нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) *либо* изложить его в следующей редакции⁴:

«5) составлять протоколы об административных правонарушениях и (или) рассматривать дела об административных правонарушениях, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в порядке и случаях, предусмотренных законодательством РФ об административных правонарушениях;».

Министерство считает возможным поддержать Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области. Действительно, в соответствии со статьёй 26.10 КоАП РФ орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела, в том числе сведений (информации), необходимых для расчёта размера административного штрафа.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области обратил внимание на подпункт 7 пункта 8 Положения, в котором указано, что Инспекция для реализации своих полномочий имеет право:

- осуществлять при проведении надзорных мероприятий *проверку наличия* у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выданных саморегулируемыми организациями *свидетельств о допуске* к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

По мнению названного участника публичных консультаций, указанное полномочие не предусмотрено ни Градостроительным кодексом РФ, ни Положением о надзоре в РФ, в связи с чем, необходимо исключить подпункт 7 пункта 8 Положения, поскольку такое положение может затруднить осуществление предпринимательской деятельности. Министерство поддерживает вышеизложенное предложение.

Кроме того, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области внёс аналогичное замечание по подпункту 8 пункта 8 Положения, предложив исключить норму о направлении в саморегулируемые организации информации о нарушениях, допущенных их членами при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, для применения в установленном порядке мер дисциплинарного воздействия из

⁴ Учитывая подпункт «е» пункта 24 Положения о надзоре в РФ.

Положения. Считаем возможным не согласиться с участником публичных консультаций на основании следующего.

В соответствии с пунктом 24.1 Порядка № 1129 в случае выявления нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований, должностное лицо органа государственного строительного надзора после проведения проверки *направляет в саморегулируемую организацию сведения о выявленных нарушениях* в течение пяти рабочих дней со дня окончания проверки с учётом ограничений о распространении информации, полученной в результате проведения проверки и составляющей государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну. Таким образом, подпункт 8 пункта 8 Положения не может быть исключён, поскольку соответствует Порядку № 1129. Кроме того, это полномочие предусмотрено и в пункте 20 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ: «В случае выявления нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении внеплановой выездной проверки таких членов саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения внеплановой выездной проверки».

Как отмечено выше, саморегулируемая организация Ассоциация «Новосибирские строители» также обратила внимание на несоответствие (по её мнению) действующему законодательству подпунктов 7 и 8 пункта 8 Положения. Позиция Министерства по этим замечаниям изложена ранее в настоящем заключении.

Помимо замечаний, указанная Ассоциация внесла два предложения - дополнить подпункт 8 части 8 Положения следующими нормами:

1) о необходимости направлять в саморегулируемую организацию *информацию о сносе объектов* капитального строительства;

2) о необходимости направлять в саморегулируемую организацию уведомления о проведении проверки индивидуального предпринимателя или юридического лица, являющегося членом саморегулируемой организации.

Министерство отмечает, что процедура сноса объектов регламентирована главой 6.4 Градостроительного кодекса РФ. В соответствии со статьёй 55.31 *в целях сноса объекта* капитального строительства застройщик или технический заказчик *подаёт* на бумажном носителе посредством личного обращения *в орган местного самоуправления поселения, городского округа* по месту нахождения объекта капитального строительства или в случае, если объект капитального строительства расположен на межселенной территории, в орган местного самоуправления муниципального района, в том числе через многофункциональный центр, либо направляет в соответствующий орган местного самоуправления посредством почтового отправления или единого портала государственных и муниципальных услуг *уведомление о планируемом сносе объекта капитального строительства* не позднее чем за семь рабочих

дней до начала выполнения работ по сносу объекта капитального строительства. При этом, вышеуказанным разделом не закреплена обязанность Инспекции направлять в саморегулируемую организацию информацию о сносе объектов капитального строительства.

Относительно второго предложения Ассоциации «Новосибирские строители» представляется возможным поддержать участника публичных консультаций, поскольку в соответствии с пунктом 18 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ в случае проведения внеплановой выездной проверки членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора), обязан уведомить саморегулируемую организацию о проведении внеплановой выездной проверки в целях обеспечения возможности участия или присутствия её представителя при проведении внеплановой выездной проверки. Кроме того, согласно пункту 9.1. Порядка № 1129 в случае проведения проверки членов саморегулируемой организации должностное лицо органа государственного строительного надзора обязано не позднее чем за 3 рабочих дня до её проведения направить *уведомление* в саморегулируемую организацию о проведении проверки в целях обеспечения возможности участия или присутствия её представителя при проведении проверки (приложение № 6 к указанному Порядку).

Следующий участник публичных консультаций АО «СИБЭКО» отметил, что очень часто при проверке объектов капитального строительства инспекторы в момент проверки не указывают на нарушения, которые выявляют и которые можно устранить в момент проверки. В дальнейшем эти предписания фигурируют в акте проверки.

По информации, поступившей в Министерство от Инспекции (письмо от 12.04.2019 № 293-18/47-Вн), в случае устранения лицом каких-либо нарушений обязательных требований в период проведения проверочных мероприятий, Инспекция обязана отразить эти нарушения в акте проверки, поскольку в соответствии с действующим законодательством указываются все выявленные нарушения. Сведения об этих нарушениях могут быть приняты во внимание при назначении административного наказания в последующем. В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» указано, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного, судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. *Такие обстоятельства как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причинённого ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения, а лишь могут учитываться в силу частей 2, 3 статьи 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания.*

Несмотря на то, что замечание АО «СИБЭКО» сформулировано не относительно рассматриваемого Положения, считаем возможным прокомментировать данное замечание. На наш взгляд, в случае выявления нарушений, которые можно устранить в ходе проверки объектов капитального строительства, представляется целесообразным сообщать о таких нарушениях представителям застройщика для их скорейшего устранения.

В рамках публичных консультаций замечание и предложение направило также государственное казённое учреждение Новосибирской области «Управление капитального строительства» (далее – ГКУ НСО «УКС»). Участник публичных консультаций предложил установить в Положении сроки составления акта проведённой проверки, а также сроки направления уведомления о месте и времени рассмотрения протокола об административном правонарушении и сроки вынесения протокола и постановления об административном правонарушении.

Министерство не считает возможным поддержать предложение участника публичных консультаций по следующему основанию. Положение утверждено в соответствии со статьёй 54 Градостроительного кодекса РФ и Положением о надзоре в РФ. При этом, в указанных нормативных правовых актах не закреплены вышеперечисленные сроки. Из пункта 14 Порядка № 1129 следует, что по результатам проведённой проверки должностное лицо органа государственного строительного надзора составляет акт проверки в порядке, определённом статьёй 16 Федерального закона № 294-ФЗ. Соответственно, установление срока составления акта проверки будет являться дублированием норм законодательства. Кроме того, сроки исполнения административных процедур установлены Административным регламентом, например, согласно пункту 67 указанного регламента акт проверки оформляется непосредственно после её завершения, а в случае если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведённых исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трёх рабочих дней после завершения мероприятий по контролю.

Необходимо отметить, что некоторые сроки установлены в КоАП РФ, так, например, в соответствии со статьёй 28.5 кодекса протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные статьёй 28.7 кодекса.

ГКУ НСО «УКС» также отметило, что при проведении проверок Инспекция выходит за пределы своих полномочий. Например, обязывает

застройщика (заказчика) вносить изменения в проектную документацию. При этом, проверка проектной документации не является предметом государственного строительного надзора.

Свою позицию по данному замечанию изложила Инспекция (письмо от 12.04.2019 № 293-18/47-ВН):

«Частью 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ предусмотрено, что предметом государственного строительного надзора является проверка: соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации; наличия разрешения на строительство; выполнения требований, установленных частями 2, 3 и 3.1 статьи 52 названного кодекса. Инспекция не осуществляет проверку проектной документации на предмет её соответствия обязательным требованиям. Инспекция выявляет нарушения обязательных требований только в процессе строительства, а не при проектировании объекта строительства.

Наличие положительного заключения негосударственной экспертизы на проектную документацию и её корректировку, получение разрешения на строительство не освобождает лиц, осуществляющих строительство от исполнения обязанности соблюдать требования технических регламентов при осуществлении строительства. Об этом также свидетельствует и сложившаяся судебная практика, где одним из заявленных требований о признании незаконными предписаний Инспекции было указание об отсутствии полномочий на проверку прошедшей экспертизу проектной документации (Постановление АС Западно-Сибирского округа по делу № А45-6659/2017, Постановление АС Восточно-Сибирского округа по делу № А19-10653/2015).».

В связи с изложенным, по мнению Инспекции, требования об осуществлении строительства в соответствии с обязательными требованиями технических регламентов, являются законными. Лицо, осуществляющее строительство по своему усмотрению выбирает, каким именно образом будет осуществляться выполнение данных требований, в том числе путём корректировки проектной документации.

Ознакомившись с судебной практикой по данному вопросу, считаем возможным отметить позицию Арбитражного суда Новосибирской области, изложенную в решении от 17.07.2018 по делу № А45-13399/2017:

«В соответствии с частью 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации; наличия разрешения на строительство; выполнение требований части 2 и части 3 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ.

В силу части 6 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ лицо,

осуществляющее строительство, обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства в соответствии с проектной документацией, требованиями градостроительного плана земельного участка, требованиями технических регламентов и при этом обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, выполнение требований безопасности труда, сохранности объектов культурного наследия.

Таким образом, вопросы законности или незаконности осуществления работ, в том числе, при строительстве объекта капитального строительства, относятся к области строительного надзора.

При выявлении в результате проведённой проверки нарушений должностным лицом органа государственного строительного надзора составляется акт, являющийся основанием для выдачи заказчику, застройщику или подрядчику (в зависимости от того, кто в соответствии с законодательством Российской Федерации несёт ответственность за допущенные нарушения) предписания об устранении таких нарушений, в котором указываются вид нарушения, ссылка на нормативный правовой акт, технический регламент, проектную документацию, требования которых нарушены, а также устанавливается срок устранения выявленных нарушений (пункт 14 Положения о надзоре в РФ, пункт 6 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ).

При этом, наличие положительного заключения негосударственной экспертизы, не свидетельствует о соответствии работ требованиям технических регламентов.

В соответствии со статьёй 39 Закона № 384-ФЗ⁵ обязательная оценка соответствия зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки и утилизации (сноса, демонтажа) осуществляется в форме: заявления о соответствии проектной документации требованиям; государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации; строительного контроля; государственного строительного надзора; заявления о соответствии построенного, реконструированного или отремонтированного здания или сооружений проектной документации; заявления о соответствии построенного, реконструированного или отремонтированного здания или сооружения требованиям; ввода объекта в эксплуатацию.».

Таким образом, при проведении проверок Инспекцией и выдаче соответствующего заключения, также осуществляется оценка соответствия зданий и сооружений, *а также связанных со зданиями и сооружениями процессов проектирования* (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки и утилизации (сноса, демонтажа).

Департамент строительства и архитектуры мэрии города Новосибирска сообщил, что Положение не соответствует действующей редакции

⁵ Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Градостроительного кодекса РФ в части изменений, внесённых в статью 54 указанного кодекса Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Считаем возможным поддержать участника публичных консультаций.

4. Сведения о выявленных положениях нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

По итогам анализа в соответствии с Порядком проведения экспертизы сделан вывод об наличии в исследуемом нормативном акте следующего положения, необоснованно затрудняющего осуществление предпринимательской деятельности:

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации	Отсутствуют
2	Наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определённого вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или	Отсутствуют

	невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности	
3	Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделённых правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур	Подпункт 7 пункта 8 Положения содержит избыточное полномочие по проверке наличия у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выданных саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства
4	Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
5	Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности	Отсутствуют

5. Предложения о способах устранения положений нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

5.1. По итогам проведённого Министерством анализа Положения сделан вывод о наличии в исследуемом нормативном акте положения, необоснованно затрудняющего осуществление предпринимательской деятельности. В целях устранения указанного положения Министерство предлагает разработчику исключить подпункт 7 пункта 8 Положения.

5.2. Учитывая замечания и предложения участников публичных консультаций Министерство рекомендует разработчику:

1) исключить из абзаца «а» подпункта 2 пункта 7 Положения слова «либо является модифицированной проектной документацией»;

2) дополнить абзац «в» подпункта 4 пункта 7 Положения указанием на проверку выполнения требований части 3.1 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

3) исключить подпункт 5 пункта 8 Положения, либо изложить его в редакции, соответствующей подпункту «е» пункта 24 Положения о надзоре в

РФ;

4) дополнить пункт 8 Положения нормой о необходимости направлять в саморегулируемую организацию уведомления о проведении проверки индивидуального предпринимателя или юридического лица, являющегося членом саморегулируемой организации;

5) привести Положение в соответствие с действующей редакцией статьи 54 Градостроительного кодекса РФ в части изменений, внесённых Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

6. Предложения и замечания органов государственной власти Новосибирской области и представителей предпринимательского сообщества, независимых экспертов, участвовавших в экспертизе на проект заключения.

На проект заключения об экспертизе постановления Правительства Новосибирской области от 18.10.2016 № 342-п «Об инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области» (далее – проект заключения) поступило 6 отзывов, в том числе 4 об отсутствии замечаний и предложений (саморегулируемая организация Ассоциация «Новосибирские строители», акционерное общество «СИБЭКО», государственное казённое учреждение Новосибирской области «Управление капитального строительства», департамент строительства и архитектуры мэрии города Новосибирска).

Инспекция сообщила о несогласии с предложением саморегулируемой организации Ассоциация «Новосибирские строители» в части дополнения подпункта 8 части 8 Положения нормой о необходимости направлять в саморегулируемую организацию уведомления о проведении проверки индивидуального предпринимателя или юридического лица, являющегося членом саморегулируемой организации, в виду того, что порядок проведения проверок и уведомление саморегулируемой организации установлен в Административном регламенте в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ и Порядком № 1129.

Учитывая изложенное, Министерство обращает внимание разработчика, что в рамках настоящего заключения предложение «дополнить пункт 8 Положения нормой о необходимости направлять в саморегулируемую организацию уведомления о проведении проверки индивидуального предпринимателя или юридического лица, являющегося членом саморегулируемой организации», носит рекомендательный характер.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области направил в адрес Министерства замечания на проект заключения об

экспертизе. Участник обсуждения проекта заключения повторно изложил свою позицию относительно исключения слов «технических регламентов (норм и правил)» из абзаца «а» подпункта 4 пункта 7 (а также из подпунктов 5, 7, 8, 13, 14 пункта 7) Положения, указав, что изменение в Градостроительный кодекс РФ в части исключения вышеуказанных слов внесено Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Кроме того, по мнению участника обсуждения, Положение о надзоре в РФ и Порядок № 1129 являются подзаконными актами, противоречащими пункту 1 части 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ.

Министерство не поддерживает данное предложение (обоснование позиции изложено в разделе 3 настоящего заключения).

Следует отметить, что в настоящее время подготовлены проекты нормативных правовых актов:

- о внесении изменений в Положение о надзоре в РФ, в части признания утратившим силу пункта 3 Положения о надзоре в РФ, а также исключения из абзаца первого пункта 4 указанного Положения слов «технических регламентов, иных нормативных правовых актов и» (размещён в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу <https://regulation.gov.ru>, ID проекта 02/07/01-19/00087503);

- о внесении изменений в Порядок № 1129, в части исключения из пункта 2 слов «технических регламентов, иных нормативных правовых актов и» (размещён в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу <https://regulation.gov.ru>, ID проекта 02/08/07-18/00082096).

При этом необходимо учитывать, что государственные органы исполнительной власти реализуют свои полномочия в соответствии с *действующими* нормативными правовыми актами. Так, в соответствии с пунктом 2 Положения Инспекция в своей деятельности *руководствуется* в том числе федеральными законами, *постановлениями Правительства Российской Федерации, правовыми актами иных федеральных органов исполнительной власти*. Учитывая изложенное, считаем возможным рекомендовать разработчику учесть предложение Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области в случае принятия изменений в соответствующие нормативные правовые акты.

Заместитель Председателя Правительства
Новосибирской области – министр

О. В. Молчанова

