

РЕШЕНИЕ

по жалобе № 08-07-18.1/17

01 марта 2017 года

г. Челябинск, ул. Ленина, 59

Комиссия Челябинского УФАС России по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Комиссия), в составе:

Председателя	<...>	- заместителя руководителя
Комиссии:		Челябинского УФАС России;
Членов		специалиста-эксперта отдела контроля
Комиссии:	<...>	- торгов и органов власти Челябинского
		УФАС России;
		специалиста-эксперта отдела контроля
		торгов и органов власти Челябинского
	<...>	- УФАС России,

при рассмотрении жалобы ОАО СК «Челябинскгражданстрой» (далее – Заявитель, общество) на неправомерные действия Министерства строительства и инфраструктуры Челябинской области (далее – Министерство),

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступила жалоба Заявителя на неправомерные действия Министерства, выразившиеся в нарушении сроков осуществления регионального государственного строительного надзора при строительстве объектов капитального строительства «Жилой дом № 1 (стр.) со встроенными помещениями (II, III этапы) в микрорайоне № 49-А жилого района № 11 Краснопольской площадки № 1», по адресу: по улице Александра Шмакова в Курчатовском районе города Челябинска Челябинской области (далее – Объекты капитального строительства), путем отказа в его осуществлении.

В качестве доводов Заявитель в жалобе указал следующее.

На основании поступивших от общества извещений о начале строительства Объектов капитального строительства Министерство должно было приступить к осуществлению регионального государственного строительного надзора.

21.11.2016 застройщику выдано распоряжение об отказе в осуществлении регионального государственного строительного надзора в связи с тем, что работы по строительству объекта (забивка свай) начаты до выдачи разрешения на строительство, работы по монтажу сборных железобетонных конструкций здания с первого по шестой этажи выполнены до подачи извещения о начале строительства.

На выполненный объем работ застройщиком подготовлено техническое заключение о соответствии строящегося Объекта требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, выполненное ООО «Институт «ИнфорМА».

Кроме того, Министерство при проведении проверок вправе назначать и проводить экспертизы, обследования выполненных работ и применяемых материалов.

При этом, отказ от осуществления государственного строительного надзора не предусмотрен действующим законодательством.

Таким образом, Министерством нарушены установленные действующим законодательством сроки осуществления регионального государственного строительного надзора.

Кроме того, незаконность действия Министерства при неосуществлении регионального государственного строительного надзора подтверждается судебной практикой (постановление федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.11.2012 по делу № А82-1458/2012).

Министерством представлены письменные пояснения (исх. б/н от 16.02.2017, от 01.03.2017 б/н) и на заседании Комиссии указано следующее.

К процедуре, связанной с осуществлением строительства, реконструкции, включенной в перечень процедур в сфере жилищного строительства, утвержденный Постановлением Правительства от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства», относится в том числе, проведение проверок государственного строительного надзора.

В связи с поступлением от Заявителя извещений о начале строительства Объектов капитального строительства Министерством произведена выездная проверка фактического состояния объектов капитального строительства.

При этом, сроки осуществления указанной процедуры не нарушены.

Кроме того, в ходе проверки установлено, что большая часть строительных работ на объектах выполнена до направления в Министерство извещения о начале строительства. Так, в процессе возведения основных элементов конструкций Объектов не осуществлялся строительный надзор, и произвести оценку соответствия Объектов капитального строительства не предоставляется

ВОЗМОЖНЫМ.

Законность действий Министерства при неосуществлении регионального государственного строительного надзора подтверждается судебной практикой (постановление восьмого Арбитражного апелляционного суда от 22.09.2015 № 08АП-9739/2015, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.01.2016 по делу № А46-4484/2015, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.09.2016 по делу № А32-19761/2015, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 24.03.2016 № Ф06-6278/2016, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16.11.2015 по делу № А26-7717/2014, постановление Федерального Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.08.2011 по делу № А32-30289/2010, определение Верховного суда Российской Федерации от 14.10.2015 № 412-ПЭК15, постановление восьмого Арбитражного апелляционного суда от 04.08.2016 № 18АП-8435/2016, постановление третьего Арбитражного суда от 22.11.2011 по делу № А33-9690/2011).

Кроме того, Заявителем систематически нарушаются требования законодательства в области градостроительной деятельности путем несвоевременного уведомления о начале строительства объектов капитального строительства, что привело к принятию Министерством решения об отказе в осуществлении регионального государственного строительного надзора.

Ранее Министерством в отношении Заявителя решения об отказе в осуществлении регионального государственного строительного надзора не принималось.

Изучив представленные материалы, Комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с правилами пункта 2 части 1 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган рассматривает жалобы на акты и (или) действия (бездействие) федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления либо иных осуществляющих функции указанных органов или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, должностных лиц указанных органов или организаций (далее - уполномоченный орган) при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, утвержденные Правительством Российской Федерации в соответствии с [частью 2 статьи 6](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также - исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) (за исключением процедур, осуществляемых государственным органом, уполномоченным на осуществление государственной регистрации прав на имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации), в части:

а) нарушения установленных сроков осуществления процедуры, включенной в

исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;

б) предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Процедуры, связанные с осуществлением строительства включены в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 403 (далее - Перечень).

Пунктом 76 Перечня предусмотрена процедура проведения проверок государственного строительного надзора.

Согласно части 5 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) в случае, если в соответствии с ГрК РФ при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства предусмотрен государственный строительный надзор, застройщик или технический заказчик заблаговременно, но не позднее чем за семь рабочих дней до начала строительства, реконструкции объекта капитального строительства должен направить в уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора федеральный орган исполнительной власти, [извещение](#) о начале таких работ.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 54 ГрК РФ государственный строительный надзор осуществляется при строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со [статьей 49](#) ГрК РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 54 ГрК РФ предметом государственного строительного надзора является проверка:

1) соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов;

2) наличия разрешения на строительство;

3) выполнения требований [частей 2 и 3 статьи 52](#) ГрК РФ.

Порядок осуществления государственного строительного надзора в Российской Федерации установлен Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (далее - Положение).

Согласно пункту 9 Положения государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок.

В соответствии с пунктом 11 Положения проверки проводятся должностным лицом (должностными лицами) органа государственного строительного надзора, уполномоченным на основании соответствующего распоряжения (приказа) органа

государственного строительного надзора и от его имени осуществлять такой надзор (далее - должностное лицо органа государственного строительного надзора) в соответствии с программой проверок, а также в случае получения извещений, указанных в части 6 [статьи 52](#) и части 3 [статьи 53](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации, обращений физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Согласно пункту 12 Положения программа проверок разрабатывается должностным лицом органа государственного строительного надзора с учетом конструктивных и иных особенностей объекта капитального строительства и выполнения работ по его строительству, реконструкции, условий последующей эксплуатации, а также других факторов, подлежащих учету в соответствии с требованиями технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

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 (РД-11-04-2006) утвержден Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26 декабря 2006 г. № 1129 (далее - Порядок).

Согласно пункту 6 Порядка извещение о начале строительства с прилагаемыми к нему документами является основанием для разработки должностным лицом органа государственного строительного надзора программы проведения проверок в течение 7 рабочих дней с даты получения такого извещения.

В соответствии с пунктом 7 Порядка программа проведения проверок составляется в 2 экземплярах, из которых первый остается в деле органа государственного строительного надзора, второй - направляется (вручается) застройщику или техническому заказчику.

Второй экземпляр программы вручается уполномоченному представителю технического заказчика или застройщика на основании соответствующего документа о представительстве. В случае отказа от получения на руки (подписания) экземпляра программы представителем застройщика или технического заказчика документ направляется по почте заказным письмом с уведомлением.

Застройщик или технический заказчик обязан довести до сведения лица, осуществляющего строительство, сведения о проверках, предусмотренных программой проведения проверок.

Сроки и последовательность административных процедур и административных действий Министерства при исполнении государственной функции «Осуществление регионального государственного строительного надзора на территории Челябинской области в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации» установлены Административным регламентом, утвержденным постановлением Правительства Челябинской области от 25.01.2017 № 9-П (далее – Административный регламент).

Согласно пункту 6 Административного регламента сроки исполнения государственной функции: региональный государственный строительный надзор в соответствии с [частью 5 статьи 52](#) Градостроительного кодекса РФ осуществляется с даты получения Управлением от застройщика или технического заказчика извещения о начале строительства, реконструкции объекта капитального строительства до даты выдачи заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащённости объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

В соответствии с пунктом 14 Административного регламента результатом исполнения государственной функции является оценка соответствия построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, которая проводится по результатам проводимых в процессе всего строительства проверок соответствия выполняемых работ и применяемых материалов требованиям технических регламентов и проектной документации, своевременности, полноты и достоверности результатов строительного контроля, соблюдения правил ведения и достоверности исполнительно-технической документации, соблюдения правил складирования и хранения материалов, изделий, конструкций и оборудования, и выдача [заключения](#) о соответствии, оформленного в соответствии с приложением № 10 к РД-11-04-2006, или решения об отказе в выдаче [заключения](#) о соответствии, оформленного в соответствии с приложением № 10 к РД-11-04-2006.

Подпунктами 1, 2 пункта 18 Административного регламента установлено, что юридическим фактом, являющимся основанием для разработки программы проведения проверок, является поступившее в Управление извещение о начале работ, [программа](#) разрабатывается уполномоченным должностным лицом Управления в соответствии с рекомендуемым образцом, указанным в приложении № 3 к РД-11-04-2006, в течение 7 рабочих дней с даты получения извещения о начале работ.

ОАО «СК «Челябинскгражданстрой» выдано разрешение на строительство объекта капитального строительства – жилого дома № 1 (стр.) со встроенными помещениями (II этап) в микрорайоне № 49-А жилого района № 11 Краснопольской площадки от 21.10.2016 № RU74315000-69-ж-2016.

ОАО «СК «Челябинскгражданстрой» выдано разрешение на строительство объекта капитального строительства – жилого дома № 1 (стр.) со встроенными помещениями (III этап) в микрорайоне № 49-А жилого района № 11 Краснопольской площадки от 21.10.2016 № RU74315000-70-ж-2016.

28.10.2016 Обществом в адрес Министерства направлены извещения о начале строительства, реконструкции Объектов капитального строительства (далее - извещения).

На основании поступивших извещений Министерством приняты распоряжения о проведении внеплановой проверки при строительстве объекта капитального строительства – жилого дома № 1 (стр.) со встроенными помещениями (II этап) в микрорайоне № 49-А жилого района № 11 Краснопольской площадки от 07.11.2016

номер дела 01-02-0067-16, а также при строительстве объекта капитального строительства – жилого дома № 1 (стр.) со встроенными помещениями (III этап) в микрорайоне № 49-А жилого района № 11 Краснопольской площадки от 07.11.2016 номер дела 01-02-0068-16.

Согласно актам проверки № 01/1 от 21.11.2016 по делу № 01-05-0067-16, № 01/1 от 21.11.2016 по делу № 01-02-0068-16 предметом проверки являются:

- фактическое состояние объекта;
- наличие разрешения на строительство;
- выполнение требований частей 2,3 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ.

Вместе с тем, в ходе проверки установлено, что в нарушение части 2 статьи 51 ГрК РФ строительство Объектов до 21.10.2016 осуществлялось без разрешения на строительство, а также в нарушение части 5 статьи 52 ГрК РФ обществом нарушены сроки подачи извещения о начале строительства.

Однако, в актах проверки от 21.11.2016 оценка соответствия выполненных работ, предусмотренная подпунктом «а» пункта 4 Положения отсутствует.

Тем самым, ввиду отсутствия программы проверок Министерством не начата процедура проведения проверки государственного строительного надзора Объектов капитального строительства, в срок, предусмотренный пунктом 11 Положения, пункта 6 Порядка.

Таким образом, Министерство в течении 7 рабочих дней с даты получения извещения Заявителя о начале строительства Объектов капитального строительства не приступило к проведению проверки государственного строительного надзора, предусмотренной пунктом 11 Положения, программу проведения проверок не разработало, чем нарушило сроки осуществления процедуры проведения проверок государственного строительного надзора, предусмотренной пунктом 76 Перечня.

Доводы Министерства об отсутствии указанных нарушений не могут быть приняты во внимание, поскольку представленные акты проверки № 01/1 от 21.11.2016 по делу № 01-05-0067-16, № 01/1 от 21.11.2016 по делу № 01-02-0068-16 свидетельствуют о проведении проверки фактического состояния Объектов капитального строительства, а не о проведении соответствующих проверок, предусмотренных пунктом 4 Положения.

Невозможность проведения проверки ввиду начала строительства Объектов капитального строительства Заявителем до уведомления Министерства, не может быть принята во внимание, в связи со следующим.

Согласно пункту 19 Административного регламента если строительство, реконструкция объекта капитального строительства на момент подачи извещения о начале строительства начаты, то до составления программы уполномоченным должностным лицом Управления проводится выездная проверка фактического состояния объекта в соответствии с [подпунктом "а" пункта 2 части 5 статьи 54](#) Градостроительного кодекса РФ. При проведении проверки фактического состояния объекта капитального строительства проводится осмотр строящегося

(построенного) объекта капитального строительства в полном объеме, включая отдельные выполненные работы, примененные конструкции, материалы и изделия, на их соответствие требованиям проектной документации и технических регламентов, рассматривается вся исполнительно-техническая документация, связанная с выполнением всех работ по строительству объекта, включая общий и специальные журналы, наличие у лиц, осуществляющих строительство, свидетельств о допуске к определенным видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (реконструкции).

Установление факта начала строительства, реконструкции объекта капитального строительства и нарушения при этом сроков направления извещения, указанных в [части 5 статьи 52](#) Градостроительного кодекса РФ, может являться основанием для выдачи застройщику или техническому заказчику предписания о приостановлении дальнейшего строительства до составления программы и применения мер административного воздействия в соответствии с [КоАП](#) РФ.

При этом, стадия строительства и степень готовности начатого объекта капитального строительства пунктом 19 Административного регламента не предусмотрена.

Кроме того, согласно пояснениям Министерства на заседании Комиссии, ранее, несмотря на нарушения Обществом сроков извещения о начале строительства объектов капитального строительства, Министерство процедуру отказа в осуществлении регионального государственного строительного надзора не осуществляло.

Более того, действующим законодательством не предусмотрена возможность осуществления отказа в проведении государственного строительного надзора, что подтверждается судебной практикой (постановление второго Арбитражного апелляционного суда от 31.07.2012 по делу № А82-1458/2012).

Согласно указанному постановлению, законодательство не наделяет орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора, правом отказать в осуществлении государственного надзора, если данным органом получено извещение застройщика о начале строительства с приложением необходимых документов.

Кроме того, из указанного постановления следует, что по смыслу статей 52, 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Положения государственный строительный надзор может быть начат при наличии соответствующих оснований, при этом возникновение таких оснований не увязывается со стадией строительства объекта (начальной, промежуточной или конечной). Следовательно, государственный строительный надзор должен осуществляться при возникновении соответствующих оснований, предусмотренных законом, независимо от того, возникли ли они до начала строительства объекта или в ходе его строительства. При этом отсутствие возможности проведения проверки в отношении части объекта капитального строительства, построенной до начала осуществления государственного строительного надзора, не препятствует осуществлять указанный надзор за текущими строительными работами.

Доводы Министерства о наличии судебной практики, подтверждающей

законность действий при отказе в осуществлении регионального государственного строительного надзора не могут быть приняты во внимание, поскольку в указанных судебных актах рассматривались иные обстоятельства.

Учитывая изложенное, с момента получения извещений о начале строительства у Министерства имелись основания для начала осуществления государственного строительного надзора в отношении Объектов капитального строительства.

На основании изложенного, Комиссия Челябинского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ОАО Строительная компания «Челябинскгражданстрой» обоснованной.
2. Признать в действиях Министерства строительства и инфраструктуры Челябинской области при принятии решений об отказе в осуществлении государственного строительного надзора при строительстве Объектов капитального строительства нарушения, установленного пунктом 11 Положения, пункта 6 Порядка, подпунктов 1, 2 пункта 18 Административного регламента.
3. В порядке части 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции выдать Министерству строительства и инфраструктуры Челябинской области предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка действующего законодательства, в сфере государственного строительного надзора.
4. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

по жалобе № 08-07-18.1/17 о совершении действий, направленных на устранение

нарушений порядка действующего законодательства

01 марта 2017 года

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) (далее – Комиссия), в составе:

Председатель <...> - заместитель руководителя
Челябинского УФАС России;

Комиссии:

Члены Комиссии: <...> - специалист-эксперт отдела контроля
торгов и органов власти
Челябинского УФАС России;

<...>. - специалист-эксперт отдела контроля
торгов и органов власти
Челябинского УФАС России,

руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, на основании решения № 08-07-18.1/17 от 01.03.2017 по жалобе ОАО «Строительная компания «Челябинскгражданстрой» на неправомерные действия Министерства строительства и инфраструктуры Челябинской области (далее – Министерство)

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству в срок до **13 марта 2017 года** совершить действия, направленные на устранение нарушения сроков осуществления регионального государственного строительного надзора, а именно:

1.1. принять решение об отмене распоряжения об отказе в осуществлении регионального государственного строительного надзора от 21.11.2016 в отношении объекта капитального строительства – жилого дома № 1 (стр.) со встроенными помещениями (II этап) в микрорайоне № 49-А жилого района № 11 Краснопольской площади;

1.2. принять решение об отмене распоряжения об отказе в осуществлении регионального государственного строительного надзора от 21.11.2016 в отношении объекта капитального строительства – жилого дома № 1 (стр.) со встроенными

помещениями (III этап) в микрорайоне № 49-А жилого района № 11 Краснопольской площадки.

2. Министерству не позднее чем **13 марта 2017 года** приступить к проведению проверок регионального государственного строительного надзора в отношении объектов капитального строительства, указанных в пунктах 1.1, 1.2 настоящего предписания, в соответствии с требованиями пункта 11 Положения.

О выполнении настоящего предписания сообщить в Челябинское УФАС России в срок **до 20 марта 2017 года** с приложением подтверждающих документов (надлежащим образом заверенных копий решений, принятых по результатам исполнения пунктов 1.1, 1.2. настоящего предписания, документы, подтверждающие принятое по результатам проверки Министерством решения, предусмотренного пунктом 16 Положения).

Документы, представленные в доказательство исполнения предписания, должны быть заверены печатью организации и подписью должностного лица, прошиты и пронумерованы, представлены с сопроводительным письмом и описью документов.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.