Министерство строительства и инфраструктуры Челябинской области

ул. Елькина, д. 77, г. Челябинск, 454048

main@minstroy74.ru

ОАО СК «Челябинскгражданстрой»

ул. Энтузиастов, д. 1, г. Челябинск,

454080

chgc@mail.ru

РЕШЕНИЕ

по жалобе № 074/10/18.1-779/2021

02 апреля 2021 года г. Челябинск, ул. Ленина, 59

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

Председателя Комиссии:	<…>	- заместителя руководителя Челябинского УФАС России;
Членов Комиссии:	<…>	- начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;
	<…>	- главного 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) в лице Управления регионального государственного строительного надзора Министерства строительства и инфраструктуры (далее – Управление),

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступила жалоба Заявителя на неправомерные действия Министерства, выразившиеся в отказе рассмотрения технических заключений по обследованию технического состояния строительных конструкций незавершенных строительством многоквартирного жилого дома № 1 (стр.) (1 и 2 этап) и жилого дома № 2 (стр.) (1 и 2 этап) микрорайона № 45 жилого района № 11 Краснопольской площадки № 1 Курчатовского района города Челябинска (далее – Многоквартирные дома) об их работоспособном техническом состоянии при осуществлении государственного строительного надзора.

В качестве доводов Заявитель в жалобе указал следующее.

На основании извещений ОАО СК «Челябинскгражданстрой» о начале строительства объектов капитального строительства – Многоквартирных домов от 19.11.2020 и 23.11.2020 Управлением начат государственный строительный надзор в отношении данных объектов, выдан план проверок.

В связи с несвоевременной подачей извещений о начале строительства Многоквартирных домов и начале строительства без разрешительных документов, Застройщик привлечен к административной ответственности.

На объем строительных работ, выполненный к началу подачи извещений о начале строительства Заявителем привлечено ООО «Априори-строй» для подготовки технических заключений по обследованию технического состояния строительных конструкций незавершенных строительством Многоквартирных домов об их работоспособном техническом состоянии (далее – технические заключения).

ОАО СК «Челябинскгражданстрой» в адрес Министерства направлено письмо (исх. от 05.11.2020 № 911-07) о рассмотрении технических заключений для дальнейшего ведения строительного надзора над строящимися объектами.

Письмом Министерства (исх. от 26.11.2020 № 13549) сообщается о том, что в функции Министерства не входит оценка соответствия технических заключений по обследованию объектов капитального строительства действующему законодательству о градостроительной деятельности.

Заявителем указано, что письмом (исх. от 26.11.2020 № 13549) Министерством фактически отказано в приобщении документов и не приняты к рассмотрению документы, предусмотренные перечнем документов, необходимых для исполнения государственной функции.

Тем самым, по мнению Заявителя Министерством нарушена процедура административного регламента, в части приобщения в дело исполнительной документации Застройщика для последующего принятия решения о выдаче заключения о соответствии или решения об отказе в выдаче заключения о соответствии.

Министерством представлены документы и письменные пояснения (вх. от 25.03.2021 № 283, от 01.04.2021 № 330), которые поддержаны на заседании Комиссии.

ОАО СК «Челябинскгражданстрой» в адрес Министерства направлены следующие извещения о начале строительства объектов капитального строительства:

- по жилому дому № 1 (стр.) (1 этап) – 30.11.2020 (вх. № 32);

- по жилому дому № 1 (стр.) (2 этап) – 30.11.2020 (вх. № 33);

- по жилому дому № 2 (стр.) (1 этап) - 26.11.2020 (вх. № 29);

- по жилому дому № 2 (стр.) (2 этап) - 26.11.2020 (вх. № 30).

С даты подачи извещений ОАО СК «Челябинскгражданстрой» о начале строительства, в отношении данных объектов капитального строительства должностными лицами Управления осуществляется региональный

государственный строительный надзор.

Решения об отказе в осуществлении государственного строительного надзора с оформлением соответствующих распоряжений Министерством не принимались.

В связи с тем, что в ходе проведенных проверок установлен факт строительства объектов капитального строительства в отсутствие разрешений на строительство и с нарушением сроков направления в Управление извещений о начале строительства, в отношении юридического лица ОАО СК «Челябинскгражданстрой» и его должностного лица возбуждены дела об административных правонарушениях по частям 1 и 2 статьи 9.5 КоАП РФ.

Также Министерством указано, что ни одна из указанных в исчерпывающем перечне процедур должностными лицами Управления не нарушена.

В отношении объектов капитального строительства – Многоквартирных домов осуществляется региональный государственный строительный надзор и решения об отказе в выдаче заключений о соответствии не принимались.

Изучив представленные материалы, Комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с правилами пункта 2 части 1 статьи 18.1 Закона 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 органа или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, должностных лиц указанных органов или организаций 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 – ГрК РФ), 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;

в) незаконного отказа в приеме документов, заявлений;

г) предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в случае, если предусмотренная указанными актами процедура включена 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).

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 8 Положения государственный строительный надзор в отношении объектов, указанных в подпунктах «а» и «б» пункта 2 Положения, осуществляется органом государственного строительного надзора с даты получения им в соответствии с частью 5 статьи 52 ГрК РФ извещения о начале работ до даты выдачи заключения органа государственного строительного надзора 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 (далее - заключение о соответствии).

ОАО СК «Челябинскгражданстрой» в адрес Министерства направлены следующие извещения о начале строительства объекта капитального строительства:

- многоквартирный жилой дом № 2 (стр.) (1 этап) от 23.11.2020 (вх. от 26.11.2021 № 29);

- многоквартирный жилой дом № 2 (стр.) (2 этап) от 23.11.2020 (вх. от 26.11.2021 № 30);

- многоквартирный жилой дом № 1 (стр.) (1 этап) от 19.11.2020 (вх. от 30.11.2021 № 32);

- многоквартирный жилой дом № 1 (стр.) (2 этап) от 19.11.2020 (вх. от 30.11.2021 № 33).

Министерством приняты следующие распоряжения о назначении регионального государственного строительного надзора в отношении ОАО СК «Челябинскгражданстрой»:

- распоряжение от 04.12.2020 № 304 о назначении регионального государственного строительного надзора при строительстве Многоквартирного дома № 1 (стр. 1 этап);

- распоряжение от 02.12.2020 № 301 о назначении регионального государственного строительного надзора при строительстве Многоквартирного дома № 1 (стр. 2 этап);

- распоряжение от 04.12.2020 № 306 о назначении регионального государственного строительного надзора при строительстве Многоквартирного дома № 1 (стр. 1 этап);

- распоряжение от 04.12.2020 № 307 о назначении регионального государственного строительного надзора при строительстве Многоквартирного дома № 1 (стр. 2 этап).

ОАО СК «Челябинскгражданстрой» в адрес Министерства направлено письмо (исх. № 05.11.2020 № 911-07) о рассмотрении технических заключений, подготовленных ООО «Априори-строй» по обследованию технического состояния строительных конструкций незавершенных строительством Многоквартирных домов для дальнейшего ведения строительного надзора.

Письмом Министерства (исх. от 26.11.2020 № 13549), направленного в адрес ОАО СК «Челябинскгражданстрой», сообщается о том, что в функции Министерства не входит оценка соответствия технических заключений по обследованию объектов капитального строительства действующему законодательству о градостроительной деятельности.

Вместе с тем, Комиссией установлено, что письмо ОАО СК «Челябинскгражданстрой» (исх. № 05.11.2020 № 911-07) направлено до даты подачи извещений о начале строительства объектов капитального строительства – Многоквартирных домов.

Так, извещения о начале строительства объектов капитального строительства – Многоквартирных домов № 2 (стр.) (1 и 2 этап) направлены в день подготовки ответа Министерства (исх. от 26.11.2020 № 13549), а именно 26.11.2020; извещения о начале строительства объектов капитального строительства – Многоквартирных домов № 1 (стр.) (1 и 2 этап) направлены после получения ответа Министерства, а именно: 30.11.2020.

Согласно абзацу 4 пункта 8 Положения все документы, составленные либо полученные при осуществлении государственного строительного надзора, подлежат включению в дело, формируемое органом государственного строительного надзора. Порядок формирования и ведения таких дел, в том числе определение требований, предъявляемых к включаемым в такие дела документам, устанавливается Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Пункт 5 Приказа Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1130 «Об утверждении и введении в действие Порядка формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора» дело формируется должностным лицом (должностными лицами) органа государственного строительного надзора, уполномоченным (уполномоченными) на основании соответствующего приказа (распоряжения) руководителя (лица, исполняющего его обязанности, или лица, которое вправе издать такой приказ (распоряжение) в соответствии с его полномочиями и распределением обязанностей) органа государственного строительного надзора, от его имени осуществлять государственный строительный надзор. *Дело подлежит формированию* применительно к каждому объекту капитального строительства (этапу строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в случае выдачи разрешения на строительство применительно к этапу строительства, реконструкции объекта капитального строительства), при строительстве, реконструкции которого осуществляется государственный строительный надзор, *не позднее пяти рабочих дней после получения извещения* застройщика или технического заказчика *о начале строительства*, реконструкции объекта капитального строительства, полученного в соответствии с частью 5 статьи 52 ГрК РФ, являющегося основанием для осуществления государственного строительного надзора.

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 оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 17 Административного регламента *юридическим фактом, являющимся основанием для формирования дела, является поступление в Управление извещения технического заказчика или застройщика о*

начале работ в соответствии с частью 5 статьи 52 ГрК РФ. Дело подлежит формированию применительно к каждому объекту капитального строительства (этапу строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в случае выдачи разрешения на строительство - применительно к этапу строительства, реконструкции объекта капитального строительства), при строительстве, реконструкции которого осуществляется государственный строительный надзор, не позднее пяти рабочих дней после получения указанного извещения.

Согласно абзацу 4 подпункта 3 пункта 17 Административного регламента *после регистрации извещения о начале работ* и прилагаемых к нему документов *формируется дело, в которое включаются составленные или полученные при осуществлении регионального государственного строительного надзора документы.*

Тем самым, исходя из анализа действующего законодательства, письмо Заявителя (исх. № 05.11.2020 № 911-07) подлежало к приобщению в дело только после направления им извещений о начале строительства объектов капитального строительства – Многоквартирных домов.

Тогда как, на момент направления письма Заявителя (исх. № 05.11.2020 № 911-07) Министерством не сформировано дело, ввиду отсутствия извещений о начале строительства объектов капитального строительства – Многоквартирных домов.

Согласно письменным пояснениям Министерства, а также устным пояснениям представителя Министерства на заседании Комиссии, технические заключения ООО «Априори-строй» приобщены к материалам надзорного дела, что подтверждается письмом Управления (исх. от 30.03.2021 № 299).

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 в соответствии с программой проверок, а также в случае получения извещений, указанных в части 6 статьи 52 и части 3 статьи 53 ГрК РФ, обращений физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Пунктом 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.

Министерством утверждены следующие программы проведения проверок в отношении ОАО СК «Челябинскгражданстрой»:

- программа проведения проверок от 04.12.2020 номер дела 01-02-0029-20 в

отношении объекта капитального строительства – многоквартирного жилого дома № 2 (стр.) (1 этап);

- программа проведения проверок от 07.12.2020 номер дела 01-02-0032-20 в отношении объекта капитального строительства – многоквартирного жилого дома № 1 (стр.) (1 этап);

- программа проведения проверок от 04.12.2020 номер дела 01-02-0030-20 в отношении объекта капитального строительства – многоквартирного жилого дома № 2 (стр.) (2 этап).

В указанные программы входят следующие проверки работ, определяемых в соответствии с проектом организации строительства:

- проверка фактического состояния объекта;

- устройство внутренних отделочных работ, устройство вертикальной планировки (завершенный этап); устройство внутренних инженерных систем, устройство вентиляции, дымоудаления, монтаж лифтового оборудования (в процессе выполнения);

- завершенный этап по установке лифтового оборудования, выполнение противопожарных мероприятий и санитарно-эпидемиологических требований доступности для маломобильных групп населения, проверка готовности внутренних инженерных систем; благоустройство территории;

- проверка законченного строительством объекта.

Тем самым, ни на дату направления Заявителем письма (исх. от 05.11.2020 № 911-07), ни на дату ответа Министерства (исх. от 26.11.2020 № 13549), Министерством не утверждена программа проведения проверок государственного строительного надзора в отношении Многоквартирных домов, ввиду ненаправления ОАО СК «Челябинскгражданстрой» извещений о начале строительства Многоквартирных домов.

Таким образом, ввиду отсутствия программы проверок на момент направления Заявителем письма (исх. от 05.11.2020 № 911-07) Министерством не начата процедура проведения государственного строительного надзора в отношении Многоквартирных домов, соответственно письмо Министерства (исх. от 26.11.2020 № 13549) не может быть расценено Комиссией как нарушение процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства, а также иных положений действующего законодательства.

Довод Заявителя о том, что техническое заключение ООО «Априори-строй» получено в рамках проверки, предусмотренной программой проверки Министерства, не соответствует фактическим материалам жалобы, поскольку программа проверок утверждена Министерством после направления письма Заявителя (исх. от 05.11.2020 № 911-07) и соответственно после получения письма Министерства (исх. от 26.11.2020 № 13549).

Более того, поскольку государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок, то на дату направления письма Заявителя (исх. от 05.11.2020 № 911-07), проверки соответствия выполняемых работ, применяемых строительных

материалов в процессе строительства Многоквартирных домов, Министерством не осуществлялись.

Пунктом 73 Перечня установлена процедура направления извещения о начале строительства, реконструкции объекта капитального строительства.

Пунктом 76 Перечня предусмотрена процедура проведения проверок государственного строительного надзора (применяется в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Соответственно, проведение проверок государственного строительного надзора следует исключительно после процедуры направления извещения о начале строительства, реконструкции объекта капитального строительства.

Нарушение иных процедур Перечня в действиях Министерства при направлении письма (исх. от 26.11.2020 № 13549) Комиссией не установлено.

Кроме того, Комиссией установлено, что технические заключения приобщены к материалам надзорного дела, в связи с чем права и интересы Заявителя не ущемлены.

На основании изложенного, Комиссия Челябинского УФАС России

РЕШИЛА:

Признать жалобу ОАО СК «Челябинскгражданстрой» необоснованной.

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

Председатель Комиссии <…>

Члены Комиссии: <…>

<…>