Доклад

«Административное обжалование в сфере строительства»

*О порядке рассмотрения жалоб в сфере строительства на акты и (или) действия (бездействие) органов власти или организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей*

Тема административных барьеров в строительстве остается весьма острой, несмотря на очевидные позитивные сдвиги в этой сфере за последние годы. Активная работа по улучшению ситуации ведется федеральными властями.

С 10 января 2016 года Федеральная антимонопольная служба приступила к рассмотрению жалоб участников строительного рынка на действия органов власти либо осуществляющие функции указанных органов организации (органы), должностных лиц указанных органов или организаций (далее уполномоченный орган) и организации, осуществляющие эксплуатацию сетей.

Соответствующие изменения положений Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) были подготовлены в рамках правительственного плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию градостроительной деятельности в целях избавления отрасли от административных барьеров.

ФАС России и ее территориальные органы рассматривают жалобы на нарушения, которые могли быть допущены при осуществлении процедур, включенных в исчерпывающие перечни в сферах строительства, утвержденные Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Исчерпывающие перечни закрепляют функции, которые должны выполнять в сфере строительства органы власти, и услуги, которые должны оказывать сетевые организации

Исчерпывающие перечни.

В сфере жилищного строительства исчерпывающий перечень административных процедур утвержден Правительством России (постановление Правительства № 403 от 30 апреля 2014 года) и включает 134 процедуры, необходимые на всех этапах реализации проекта жилищного строительстве, в том числе процедуры, связанные с:

получением прав на земельный участок и градостроительной подготовкой земельного участка;

заключением договоров о подключении к сетям инженерно- технического обеспечения, архитектурно-строительным проектированием;

осуществлением строительства и реконструкции;

получением разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, заключением договоров энерго-, тепло-, водо-, газоснабжения и водоотведения.

В 2016 году рассмотрению подлежали жалобы лишь на процедуры в сфере жилищного строительства.

В 2017 году вступили в силу новые перечни в сфере строительства объектов водо- и электроснабжения, в сфере строительства нежилых объектов, теплосетей.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Сфера | Постановление Правительства Российской Федерации | Дата вступления в силу |
| жилищное строительство | от 30-04.2014 №403 | 30.10.2014 (с изм. от 27.12.2017) |
| строительство объектов водоснабжения и водоотведения | от 07.11.2016 № 1138 | 24.11.2016г. |
| строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ | от 27.12.2016 № 1504 | 29.06.2017г. |
| строительства объектов капитального строительства нежилого назначения | от 28.03.2017 №346 | 30.09.2017 |
| строительства сетей теплоснабжения | от 17.04.2017 №452 | 25.10.2017 |

Сегодня бизнес-сообщество вправе обжаловать порядок осуществления процедур, включенных в утвержденные Правительством РФ исчерпывающие перечни в сферах жилищного строительства, строительства объектов водоснабжения и водоотведения, электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ, капитального строительства нежилого назначения, сетей теплоснабжения в антимонопольную службу.

**Заявители**

Заявителями жалоб могут быть юридические лица или индивидуальные предприниматели, являющиеся субъектами градостроительных отношений, права или законные интересы которых нарушены в результате осуществления в отношении таких лиц процедур.

*Возможность обращения физических лиц в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в антимонопольный орган не предусмотрено. Неправомерные действия органов власти физическими лицами могут быть обжалованы в порядке федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».*

Такие жалобы антимонопольным органом рассматриваются в рамках ст.18.1 Закона о защите конкуренции, предусматривающей сокращенную ускоренную процедуру рассмотрения жалоб.

**Обжалуемые действия.**

В рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, могут быть обжалованы акты и (или) действия (бездействие);

- органов власти;

- иных осуществляющих функции указанных органов органа 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, (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.

Обращаем внимание, что при обжаловании действий (бездействия):

- территориальных сетевых организаций, оказывающих услуги по передаче электрической энергии,

- организации водопроводно-канализационного хозяйства (организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и (или) водоотведение);

- организации, осуществляющие горячее водоснабжение;

- газораспределительные организации, теплоснабжающие организации (организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей),

перечень оснований для обращения в антимонопольный орган расширен.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, являющихся субъектами градостроительных отношений, могут подать жалобу в антимонопольный орган на действия (бездействия) сетевыз организаций в следующих случаях:

- незаконный отказ в приеме документов, заявлений; предъявление к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

- нарушение установленных сроков осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;

- предъявление требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Установленный в Законе о защите конкуренции перечень оснований для обращения с жалобой в порядке статьи 18.1 указанного закона является исчерпывающим.

Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель при обращении в антимонопольный орган в соответствии с частью 6 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в жалобе обязаны указать обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, нормативный правовой акт, устанавливающий порядок осуществления соответствующих процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.

В порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции не обжалуются незаконный отказ уполномоченными в сфере градостроительных отношений органами власти в приеме документов и заявлений, а также предъявление ими к заявителю, документам и информации требований, не предусмотренных нормативными правовыми актами.

**Срок обжалования**

Обжалование актов и (или) действий (бездействия) органа власти и (или) сетевой организациидопускается не позднее чем в течение трех месяцев со дня принятия акта и (или) совершения действия (бездействия).

**Требования к жалобе**

Жалоба на акты и (или) действия (бездействие) органов власти, организаций, осуществляющих функции органов власти и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей подается в письменной форме в антимонопольный орган и должна содержать:

1) наименование, указание на место нахождения, почтовый адрес, номер контактного телефона организатора торгов, оператора электронной площадки, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, акты и (или) действия (бездействие) которых обжалуются;

2) наименование, сведения о месте нахождения (для юридического лица), фамилию, имя, отчество, сведения о месте жительства (для физического лица) заявителя, почтовый адрес, адрес электронной почты, номер контактного телефона, номер факса;

4) указание на обжалуемые действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, на нормативный правовой акт, устанавливающий порядок осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, а также соответствующие доводы;

5) перечень прилагаемых к жалобе документов.

Жалоба может быть направлена в антимонопольный орган посредством почтовой или факсимильной связи, электронной почты либо иным способом ч.7 ст.18.1 Закона о защите конкуренции.

8. Жалоба подписывается заявителем или его представителем. К жалобе, поданной представителем заявителя, должны быть приложены доверенность или иной подтверждающий полномочия представителя заявителя на подписание жалобы документ.

В определенных случаях жалоба может быть возвращена заявителю*).* 1)жалоба не содержит сведения, предусмотренные [частью 6](#Par0) настоящей статьи;

2) жалоба не подписана или подписана лицом, полномочия которого не подтверждены документами;

3) наличие вступившего в законную силу судебного акта, в котором содержатся выводы о наличии или об отсутствии нарушения в обжалуемых актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей;

4) антимонопольным органом принято решение относительно обжалуемых актов и (или) действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей;

5) акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа были обжалованы в порядке, установленном Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=81E9CBAE05921F5732C2940348DC894EAF0E9B18D996744C21FAD1F0BFV3BAK) от 27 июля 2010 года N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

Решение о возвращении жалобы может быть принято в течение трех рабочих дней со дня ее поступления в антимонопольный орган, который в день принятия решения о возвращении жалобы обязан сообщить в письменной форме заявителю о принятом решении с указанием причин возвращения жалобы.

В случае принятия жалобы к рассмотрению антимонопольный орган размещает в течение трех рабочих дней со дня ее поступления информацию о поступлении жалобы , направляет заявителю, организатору торгов, оператору электронной площадки, в конкурсную или аукционную комиссию, уполномоченный орган и (или) организацию, осуществляющую эксплуатацию сетей, уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу (далее в настоящей статье - уведомление).

**Срок рассмотрения жалобы**

Жалобы от строителей, проектировщиков и других предпринимателей, работающих в сфере строительства, рассматриваются антимонопольным органом по «короткой» процедуре, предусмотренной ст. 18.1 Закона о защите конкуренции. Срок рассмотрения обращения по такой процедуре составляет 7 дней.

Если при рассмотрении жалобы комиссии антимонопольного органа необходимо получение дополнительной информации, срок принятия решения может быть продлен еще на 7 дней.

**Результат рассмотрения жалобы**

Комиссия по итогам рассмотрения жалобы может выдать уполномоченному органу, организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений.

Антимонопольными органами по итогам 2016г., 2017г. рассмотрено незначительное количество жалоб в сфере строительства в рамках упрощенного производства по ст.18.1 Закона о защите конкуренции (по итогам 2016 года и трех кварталов 2017 года антимонопольные органы рассмотрели около 80 жалоб). Примечательно, что большая часть из них была подана на действия органов власти: основной причиной недовольства стало затягивание сроков принятия тех или иных решений.

По результатам изучения этих жалоб ФАС России выделила наиболее часто встречающиеся нарушения :

1. Нарушение срока выдачи градостроительного плана земельного участка.

2. Нарушение срока выдачи разрешения на строительство или внесения изменений в разрешение на строительство.

3. Отказы в подключении (технологическом присоединении) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства.

4. Нарушение сроков заключения договоров на подключение (технологическое присоединение) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства.

5. Незаконные требования к заявителю и составу документов.

Небольшое количество жалоб не свидетельствует о том, что органами власти и организациями, осуществляющими функции органов власти не допускаются нарушения в сфере строительства. Все- таки, на данный момент это неосведомленность хозяйствующих субъектов о новом механизме обжалования процедур в строительстве.

Отдельные акты или действия органов власти, сетевых организаций требуют соответствующего контроля со стороны антимонопольного органа. Сокращение срока рассмотрения дел по жалобам на нарушения в сфере строительства существенно увеличивают шансы предпринимателей на защиту своих прав.

4. Ответственность.

За нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, предусмотрена административная ответственность

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнен новой статьей - 14.9.1 "Нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства".

Неправомерные действия (бездействие) должностных лиц органов власти, которые выражены в нарушении установленных сроков осуществления процедур либо в предъявлении требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, влекут предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Повторное совершение административного правонарушения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до двух лет.

Что касается ответственности организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей, исключительным основанием для возбуждения дела об административном правонарушении решение комиссии по рассмотрению жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции не является, что позволяет применять положения статьи 9.21 КоАП РФ независимо от процедуры, по которой была рассмотрена жалоба. Статьей 9.21 КоАП РФ предусмотрен административный штраф на должностных лиц в размере от десяти тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного [частью 1](consultantplus://offline/ref=9A867ABE6E982EA437E2FCF0298A51AD968B7D3B061F32DDCBB7A6D4518E8198B119B5CA7450Q43CK) ст.9.21 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от шестисот тысяч до одного миллиона рублей.

Процедура административного обжалования фактически является альтернативой судебному обжалованию, позволяет оптимизировать существующий регуляторный механизм в сфере строительства и значительно снизить бюрократические барьеры в отрасли.

На сайте Федеральной антимонопольной службы, а также на сайте Оренбургского УФАС Росси имеется достаточная информация для подачи жалобы, в том числе размещен образец жалобы для обращения.

В целях снижения административных барьеров на строительном рынке в Российской Федерации антимонопольная служба рекомендует уполномоченным органам власти и организациям, осуществляющим эксплуатацию инженерных сетей, усилить контроль за соблюдением сроков и иных требований градостроительного законодательства при осуществлении процедур, включенных в «исчерпывающие перечни».