Губернатору Приморского края –

Главе Администрации

Приморского края

О.Н. Кожемяко

от 15.03.2019 № 25/2-21/013

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по результатам проведения правовой экспертизы**

**на постановление Администрации Приморского края**

**от 14.01.2019 № 3-па «О мерах по реализации статьи 3**

**Закона Приморского края от 23 ноября 2018 года № 394-КЗ**

**«О защите прав граждан Российской Федерации, чьи денежные**

**средства привлечены для строительства многоквартирных домов**

**на территории Приморского края и чьи права нарушены»**

**в редакции изменений, внесенных постановлением Администрации**

**Приморского края от 18.02.2019 № 99-па**

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело правовую экспертизу постановления Администрации Приморского края от 14.01.2019 № 3-па «О мерах по реализации статьи 3 Закона Приморского края от 23 ноября 2018 года № 394-КЗ «О защите прав граждан Российской Федерации, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов на территории Приморского края и чьи права нарушены» в редакции изменений, внесенных постановлением Администрации Приморского края от 18.02.2019 № 99-па (далее - Постановление).

Поводом для проведения правовой экспертизы послужило принятие Администрацией Приморского края:

- постановления от 14.01.2019 № 3-па «О мерах по реализации статьи 3 Закона Приморского края от 23 ноября 2018 года № 394-КЗ «О защите прав граждан Российской Федерации, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов на территории Приморского края и чьи права нарушены» (далее – постановление № 3-па);

- постановления от 18.02.2019 № 99-па «О внесении изменений в постановление Администрации Приморского края от 14 января 2019 года № 3-па «О мерах по реализации статьи 3 Закона Приморского края от 23 ноября 2018 года № 394-КЗ «О защите прав граждан Российской Федерации, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов на территории Приморского края и чьи права нарушены» (далее – постановление № 99-па).

Предметом правового регулирования Постановления являются общественные отношения в сфере жилищного законодательства.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Основными федеральными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в данной сфере, являются:

- Конституция Российской Федерации;

- Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ);

- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 06.02.2019 № 3-ФЗ.

При проведении правовой экспертизы Постановления проанализированы материалы судебной практики по вопросам правового регулирования в указанной сфере общественных отношений.

В соответствии с частью 2 статьи 5 ЖК РФ жилищное законодательство состоит из ЖК РФ, принятых в соответствии с ЖК РФ других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

На основании части 2 статьи 3 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ «О защите прав граждан Российской Федерации, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов на территории Приморского края и чьи права нарушены» (далее - Закон Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ) пострадавший участник долевого строительства включается в краевой реестр в порядке, установленном Администрацией Приморского края.

Согласно части 3 статьи 3 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ порядок признания находящегося на территории Приморского края не завершенного строительством многоквартирного дома проблемным объектом, порядок ведения краевого реестра и деятельности межведомственной комиссии утверждаются Администрацией Приморского края.

Приведенные положения федерального и краевого законодательства свидетельствуют о правомерности принятия Администрацией Приморского края постановления № 3-па и внесения в него изменений постановлением № 99-па, за исключением положения об утверждении состава Межведомственной комиссии.

Постановление является необходимым и достаточным для урегулирования рассматриваемых общественных отношений.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не были опубликованы официально для всеобщего сведения.

Постановления № 3-па и № 99-па официально опубликованы на официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru 14.01.2019 № 2500201901140004 и 19.02.2019 № 2500201902190001, соответственно.

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, выявлены следующие коррупциогенные факторы.

1. Постановлением утвержден состав межведомственной комиссии по защите прав граждан Российской Федерации, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов в Приморском крае, перед которыми недобросовестными застройщиками не исполнены обязательства по передаче жилых помещений в многоквартирных домах в собственность (по должностям) (далее – Межведомственная комиссия, Комиссия), в который входят председатель, заместитель председателя, секретарь и члены Комиссии.

Пунктом 4.2 Положения о Межведомственной комиссии также предусмотрено, что в состав Комиссии входят председатель, заместитель председателя, секретарь, члены Комиссии.

С учетом изложенного, вышеперечисленными нормами нормативного правового акта в составе Межведомственной комиссии структурно и по должностям выделены председатель, заместитель председателя, секретарь и члены Комиссии.

Исходя из буквального толкования утвержденного Постановлением состава Межведомственной комиссии и пункта 4.2 Положения о Межведомственной комиссии, следует, что председатель, заместитель председателя и секретарь Комиссии входят в состав Комиссии, но при этом не являются членами Комиссии. Иными словами используемые в данном нормативном правовом акте юридико-лингвистические термины «состав Комиссии» и «члены Комиссии» не равнозначны по своему нормативно-правовому содержанию.

В соответствии с пунктом 4.7 Положения о Межведомственной комиссии заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины ее членов.

Пунктом 4.8 Положения о Межведомственной комиссии предусмотрено, что члены Комиссии обладают равными правами при обсуждении вопросов, рассматриваемых на заседании Комиссии.

Согласно пункту 4.9 Положения о Межведомственной комиссии решение Комиссии принимается открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Комиссии. В случае равенства голосов решающим является голос председательствующего на заседании Комиссии.

Таким образом, в нормах нормативного правового акта, предусмотренных пунктами 4.2, 4.7 – 4.9 Положения о Межведомственной комиссии, во взаимосвязи с утвержденным Постановлением составом Межведомственной комиссии, имеется юридико-лингвистическая неопределённость относительно правомочий председателя, заместителя председателя и секретаря Комиссии при определении правомочности заседания Комиссии (пункт 4.7), объема их прав при обсуждении вопросов, рассматриваемых на заседании Комиссии (пункт 4.8), и принятии Комиссией решений (пункт 4.9).

С учетом изложенного, пункты 4.2, 4.7 – 4.9 Положения о Межведомственной комиссии во взаимосвязи с утвержденным Постановлением составом Межведомственной комиссии содержат коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (юридико-лингвистическая неопределённость).

Указанный коррупциогенный фактор возможно устранить путем уточнения употребления в тексте нормативного правового акта терминов «состав Комиссии» и «члены Комиссии».

Кроме того, во втором предложении пункта 4.9 Положения о Межведомственной комиссии имеется следующая нормативная коллизия.

Вторым предложением пункта 4.9 Положения о Межведомственной комиссии предусмотрено, что в случае равенства голосов решающим является голос председательствующего на заседании Комиссии.

Вместе с тем, согласно первому предложению данного пункта решение Комиссии принимается открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Комиссии. Однако во взаимосвязи первого предложения пункта 4.9 Положения о Межведомственной комиссии и утвержденного Постановлением состава Межведомственной комиссии и пункта 4.2 Положения о Межведомственной комиссии председатель Комиссии в число членов Комиссии не входит и, следовательно, не наделен правом голоса.

Данное обстоятельство является коррупциогенным фактором в соответствии с подпунктом «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (нормативная коллизия).

Указанный коррупциогенный фактор возможно устранить путем уточнения употребления в тексте нормативного правового акта терминов «состав Комиссии» и «члены Комиссии».

2. Абзацем 2 части 1 статьи 3 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ предусмотрено, что решение о признании находящегося на территории Приморского края не завершенного строительством многоквартирного дома проблемным объектом, решение о включении (отказе во включении) в краевой реестр принимается межведомственной комиссией по защите прав граждан Российской Федерации, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов в Приморском крае, перед которыми недобросовестными застройщиками не исполнены обязательства по передаче жилых помещений в многоквартирных домах в собственность.

Согласно части 3 статьи 3 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ порядок признания находящегося на территории Приморского края не завершенного строительством многоквартирного дома проблемным объектом, порядок ведения краевого реестра и деятельности межведомственной комиссии утверждаются Администрацией Приморского края.

Пунктом 1 Постановления Администрацией Приморского края создается Межведомственная комиссия.

Абзацем 2 пункта 2 Постановления Администрацией Приморского края утвержден состав Межведомственной комиссии.

Абзацем 2 пункта 4.1 Положения о Межведомственной комиссии предусмотрено, что состав комиссии утверждается Администрацией Приморского края.

Вместе с тем, в Законе Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ отсутствует законодательная делегация Администрации Приморского края полномочий по созданию Межведомственной комиссии и утверждению ее состава.

Таким образом, данные нормы Постановления содержат коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «е» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий).

Указанный коррупциогенный фактор возможно устранить путем внесения соответствующих дополнений в Закон Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ, предусматривающих законодательную делегацию Администрации Приморского края полномочий по созданию (формированию) Межведомственной комиссии и утверждению ее состава.

3. В соответствии с пунктом 7 Порядка включения участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Приморского края в краевой реестр по истечении срока, указанного в пункте 5 Порядка, уполномоченный орган на основании имеющихся в его распоряжении сведений, в том числе полученных по результатам направления официальных запросов в государственные органы, органы местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и организации, в течение семи рабочих дней готовит заключение о соответствии либо несоответствии не завершенного строительством многоквартирного дома, указанного в заявлении, условиям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 1 Закона № 394-КЗ (далее - заключение), в случае если соответствующий многоквартирный дом ранее не признан проблемным объектом в соответствии с Порядком.

Пунктом 1 части 1 статьи 1 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ предусмотрено, что проблемным объектом является находящийся на территории Приморского края не завершенный строительством многоквартирный дом, соответствующий одновременно двум из следующих условий:

а) приостановка строительных работ на объекте сроком более чем на шесть месяцев;

б) ограниченно работоспособное состояние несущих конструкций объекта с количеством этажей не менее чем девять, не позволяющее продолжение строительства без проведения работ по демонтажу не менее чем трех этажей, и если в отношении застройщика объекта открыта или завершена процедура конкурсного производства в рамках дела о признании застройщика банкротом (несостоятельным);

в) количество заключенных договоров участия в долевом строительстве объекта по программе "Жилье для российской семьи" в рамках государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации" составляет не менее 80 процентов от общего числа заключенных договоров участия в долевом строительстве объекта при условии привлечения денежных средств пострадавших участников долевого строительства в размере менее 50 процентов от общей стоимости возведения объекта, застройщик которого не является казенным (бюджетным) учреждением.

Вместе с тем, порядок совершения уполномоченным органом действий (административная процедура) по проверке соответствия либо несоответствия не завершенного строительством многоквартирного дома, указанного в заявлении, условиям, предусмотренным подпунктами «а» и «б» пункта 1 части 1 статьи 1 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ, в том числе порядок проведения оценки фактического состояния объекта капитального строительства (в целях определения состояния ограниченной работоспособности несущих конструкций объекта, определения необходимости демонтажа этажей и количества демонтируемых этажей), в Порядке включения участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Приморского края в краевой реестр отсутствует.

Таким образом, данная норма Постановления содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (отсутствие или неполнота административных процедур).

Указанный коррупциогенный фактор возможно устранить путем определения в Порядке включения участников долевого строительства многоквартирных домов на территории Приморского края в краевой реестр порядка совершения (административной процедуры) уполномоченным органом действий по проверке соответствия либо несоответствия не завершенного строительством многоквартирного дома, указанного в заявлении, условиям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 1 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ.

4. В соответствии с пунктом 8 Порядка ведения краевого реестра пострадавших участников долевого строительства, утвержденного Постановлением, (далее – Порядок ведения краевого реестра) уполномоченный орган вправе запрашивать от территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Приморского края, органов местного самоуправления Приморского края, организаций необходимые документы и информацию, подтверждающие сведения, указанные гражданином.

Данная норма, устанавливающая для правоприменителя в лице уполномоченного органа необоснованно широкие пределы усмотрения и возможность необоснованного применения исключений из общих правил, содержит диспозитивное установление возможности совершения уполномоченным органом (его должностными лицами) действий в отношении граждан.

Таким образом, пункт 8 Порядка ведения краевого реестра содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (определение компетенции по формуле «вправе»).

Указанный коррупциогенный фактор возможно устранить путем определения в пункте 8 Порядка ведения краевого реестра условий и оснований, при наличии которых уполномоченный орган обязан запрашивать необходимые документы и информацию, подтверждающие сведения, указанные гражданином.

5. В соответствии с абзацем 2 пункта 12 Порядка ведения краевого реестра в случае несогласия с принятым уполномоченным органом решением об отказе во внесении изменений в краевой реестр либо с внесением изменений в краевой реестр в соответствии с абзацем 1 пункта 12 Порядка ведения краевого реестра гражданин вправе обратиться в уполномоченный орган с заявлением о внесении изменений в краевой реестр с приложением документов, подтверждающих его требования, в течение 30 дней со дня получения соответствующего уведомления.

Вместе с тем, порядок рассмотрения указанного заявления гражданина уполномоченным органом в абзаце 2 пункта 12 Порядка ведения краевого реестра отсутствует.

Таким образом, указанная норма нормативного правового акта содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (отсутствие или неполнота административных процедур).

Указанный коррупциогенный фактор возможно устранить путем определения в абзаце 2 пункта 12 Порядка ведения краевого реестра порядка и сроков рассмотрения указанного заявления гражданина уполномоченным органом.

Кроме того, Постановление содержит следующее нарушение правил юридической техники.

Согласно части 3 статьи 3 Закона Приморского края от 23.11.2018 № 394-КЗ порядок признания находящегося на территории Приморского края не завершенного строительством многоквартирного дома проблемным объектом, порядок ведения краевого реестра и деятельности межведомственной комиссии утверждаются Администрацией Приморского края.

Таким образом, законом Приморского края Администрации Приморского края делегировано полномочие по утверждению порядка деятельности межведомственной комиссии.

Вместе с тем, Администрацией Приморского края правовой акт, регламентирующий деятельность Межведомственной комиссии принят в форме Положения.

Таким образом, правовой экспертизой установлено, что Постановление не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, но содержит коррупциогенные факторы и нарушение правил юридической техники.

Предлагаем устранить выявленные коррупциогенные факторы и нарушения правил юридической техники. О результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения просим сообщить в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю в течение 30 дней со дня его поступления в Администрацию Приморского края (пункт 2.2.3 Соглашения о взаимодействии в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации и профилактики коррупции от 09.11.2017 № 70).

Исполняющий обязанности

начальника Главного управления

А.О. Петров