



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д.2, лит. А, Санкт Петербург
Тел. (812) 611-55-85

13.11.2020 № 5476-1/20-09-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
строительству, транспорту, связи и
дорожному хозяйству

А.Я. Лебедеву

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области»

Вносит и.о. прокурора Ленинградской области В.П. Ерофеев
(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предусмотрено уточнение предмета регулирования областного закона от 27 декабря 2013 года № 107-оз «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 107-оз), положений об учете пострадавших участников долевого строительства, об учете недобросовестных застройщиков, о мерах поддержки пострадавших участников долевого строительства, а также изменение действующего и введение нового понятийного аппарата.

К тексту законопроекта имеется ряд замечаний правового и юридико-технического характера.

1. В соответствии с положениями подпункта «б» пункта 1, подпункта «н» пункта 2 и подпункта «б» пункта 4 статьи 5, пункта 3 статьи 26¹ и подпункта 42¹ пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия по вопросам осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации.

Областной закон № 107-оз в пределах обозначенной компетенции регулирует правоотношения в сфере поддержки пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов применительно к Ленинградской области в дополнение к федеральному законодательству, действующему в указанной сфере, то есть в вышеназванном областном законе реализовано право регионального законодателя на собственное правовое регулирование.

Указанным областным законом в рамках собственного нормотворчества предусмотрено ведение реестра пострадавших участников долевого строительства и реестра недобросовестных застройщиков. При этом сведения, содержащиеся в таких реестрах, размещаются комитетом государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Законопроектом (абзац пятый пункта 3 и абзац пятый пункта 4 статьи 1) предлагается указанные сведения размещать на официальном сайте Правительства Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В свою очередь, в качестве единственного довода для принятия предлагаемых изменений, изложенного в пояснительной записке к законопроекту, упоминается о превышении региональным законодателем в областном законе № 107-оз пределов компетенции по вопросу о возможности определения границ компетенции уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области.

Обращаем внимание на то, что указанный довод не соответствует вышеуказанным положениям федерального законодательства, предусматривающим наличие у законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по осуществлению законодательного регулирования, в том числе в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости.

Областные законы обладают высшей юридической силой, верховенством в системе регионального законодательства и имеют прямое действие на территории Ленинградской области.

Согласно части 3 статьи 38 Устава Ленинградской области по общему правилу Правительство Ленинградской области вправе полностью или частично передавать осуществление своих полномочий отраслевым, территориальным и иным органам исполнительной власти Ленинградской области. При этом в указанной норме установлено ограничение такой возможности – в случае, если это не противоречит Уставу Ленинградской области или областным законам. Соответственно, областным законом могут быть самостоятельно урегулированы вопросы, связанные с осуществлением органами исполнительной власти Ленинградской области соответствующих полномочий.

С учетом изложенного и по аналогии с федеральными законами, в которых разграничиваются полномочия, в том числе между уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, в областном законе № 107-оз предусмотрено отнесение конкретных полномочий к компетенции уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области.

Соответственно, при отсутствии иных доводов для внесения предлагаемых изменений и в целях поддержания принципов, обеспечивающих стабильность правового регулирования, полагаем нецелесообразным изменение государственного органа, на официальном сайте которого должны размещаться сведения, содержащиеся в реестре пострадавших участников долевого строительства и реестре недобросовестных застройщиков.

Кроме того, отмечаем, что в законопроекте не урегулирован вопрос о том, каким образом будут соблюдаться требования законодательства Российской Федерации о защите персональных данных при размещении вышеуказанных сведений.

2. В статье 7 областного закона № 107-оз установлены положения о комиссии по вопросам поддержки пострадавших граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов в Ленинградской области (далее – комиссия по вопросам поддержки пострадавших дольщиков).

В подпункте «в» пункта 5 статьи 1 законопроекта предлагается уточнить, что комиссия создается по решению Губернатора Ленинградской области, поскольку, по мнению инициатора законопроекта, часть 1 статьи 7 областного закона № 107-оз не соответствует пункту 23 статьи 20 Устава Ленинградской области, так как принятие решений о создании комиссий при Губернаторе Ленинградской области и Правительстве Ленинградской области относится к основным полномочиям Губернатора Ленинградской области.

Однако положение о создании комиссии по вопросам поддержки пострадавших дольщиков установлено в части 1 статьи 7 указанного областного закона для придания такой комиссии более вышестоящего

статуса, что подтверждено Губернатором Ленинградской области путем обнародования областного закона № 107-оз.

Учитывая изложенное, предлагаем подпункт «в» пункта 5 статьи 1 законопроекта исключить.

3. В части 1 статьи 8 областного закона № 107-оз определен перечень мер поддержки пострадавших участников долевого строительства, который подпунктом «а» пункта 6 статьи 1 законопроекта предлагается сократить путем исключения следующих видов поддержки:

обращения в суд с заявлениями в защиту прав и законных интересов участников долевого строительства в соответствии с пунктом 11 части 6 статьи 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

участия в рассмотрении арбитражным судом дел о банкротстве застройщиков в соответствии со статьей 201² Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

При этом в пояснительной записке к законопроекту отмечается, что названные меры поддержки закреплены в федеральном законодательстве и их дублирование в областном законе № 107-оз представляется обоснованным.

В этой связи отмечаем, что изложение в части 1 статьи 8 указанного областного закона перечня существующих мер поддержки пострадавших участников долевого строительства было осуществлено региональным законодателем намеренно в целях удобства их использования и применения пострадавшими гражданами, которые в случае исключения из текста областного закона № 107-оз вышеуказанных мер поддержки будут вынуждены осуществлять поиск информации о таких мерах поддержки самостоятельно. Тем более, применение отсылочных норм и воспроизведение в данном областном законе наименования федеральных мер поддержки (без указания их содержания) не противоречит федеральному законодательству, что подтверждается судебной практикой (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2003 № 19-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2004 года № 195-О, Определения Верховного Суда Российской Федерации от 17.05.2006 № 58-Г06-13, от 28.11.2007 № 16-Г07-27, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 01.02.2017 № 33-АПГ16-30).

Также, учитывая, что федеральным законодательством могут быть предусмотрены и иные меры поддержки пострадавших участников долевого строительства, представляется целесообразным дополнить часть 1 статьи 8 областного закона № 107-оз указанием на осуществление такой поддержки путем оказания иных мер поддержки, установленных федеральным законодательством.

Кроме того, при упоминании такой меры поддержки как оказание бесплатной юридической помощи пострадавшим участникам долевого строительства законопроектом исключена отсылочная норма, предусматривающая возможность осуществления такого вида поддержки в пределах, установленных в областном законе от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области».

Не соглашаясь с доводами, изложенными в пояснительной записке к законопроекту, отмечаем, что наличие либо отсутствие такой отсылочной нормы не изменяет возможности пострадавших дольщиков по получению бесплатной юридической помощи только в рамках специального законодательства (Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», областной закон от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области») и не могут изменяться областным законом № 107-оз без внесения корректирующих изменений в областной закон от 18 апреля 2012 года № 29-оз.

4. Также законопроектом (пункт 1 статьи 1) предлагается уточнить предмет регулирования областного закона № 107-оз, в частности, заменить сферу защиты прав участников долевого строительства многоквартирных домов на сферу восстановления их прав.

Между тем отмечаем, что в большинстве случаев в федеральном законодательстве упоминаются гарантии именно защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства. Кроме того, следует учитывать положения статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой восстановление прав является одной из форм защиты таких прав и уже по содержанию.

Кроме того, законопроектом предлагается установить, что механизмы восстановления прав участников долевого строительства многоквартирных домов, определенные в областном законе № 107-оз, реализуются наряду с установленными законодательством Российской Федерации. Однако из предлагаемых изменений не представляется возможным ясно и недвусмысленно определить, какие именно механизмы определены в областном законе № 107-оз (в редакции законопроекта).

С учетом изложенного предлагаем оставить предмет регулирования областного закона № 107-оз в действующей редакции и исключить пункт 1 статьи 1 законопроекта.

5. Законопроектом (подпункт «а» пункта 2 статьи 1) уточняется терминология, применяемая в областном законе № 107-оз.

Следует отметить, что положение об установлении Правительством Ленинградской области порядка признания гражданина пострадавшим участником долевого строительства повторяется дважды (в подпункте «а» пункта 2 и абзаце третьем пункта 3 статьи 1 законопроекта), при этом в

первом случае предусмотрено установление порядка, во втором – утверждение порядка.

В подпункте «б» пункта 2 статьи 1 законопроекта предусмотрено дополнение части 1 статьи 3 областного закона № 107-оз новыми пунктами (4 и 5), хотя в названной норме указанного областного закона уже имеется пункт 4. В указанных новых пунктах уточнено понятие «реестр пострадавших участников долевого строительства, нуждающихся в поддержке» путем исключения критерия нуждаемости и введено новое понятие «реестр недобросовестных застройщиков». При этом данные реестры определены как база данных, содержащая соответствующие сведения.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1260 Гражданского кодекса Российской Федерации базой данных является представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ). Таким образом, одним из признаков базы данных является возможность поиска и обработки материалов с помощью ЭВМ. В свою очередь, например, реестр пострадавших участников долевого строительства ведется одновременно на бумажном и электронном носителях, и записи на бумажном носителе являются приоритетными при несоответствии записей (пункт 4 Порядка ведения реестра пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, нуждающихся в поддержке, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 14 мая 2014 года № 179).

В связи с изложенным предлагаем доработать пункт 2 статьи 1 законопроекта и дополнительно обсудить вопрос об определении реестра пострадавших участников долевого строительства и реестра недобросовестных застройщиков в качестве баз данных.

6. Пунктом 3 статьи 1 законопроекта предусмотрена новая редакция статьи 4 областного закона № 107-оз об учете пострадавших участников долевого строительства, в которой к компетенции Правительства Ленинградской области дополнительно отнесено утверждение порядка признания гражданина пострадавшим участником долевого строительства, что не нашло отражение в наименовании указанной статьи областного закона № 107-оз.

Одновременно из действующей редакции статьи 4 указанного областного закона исключаются части 3 и 4, поскольку, по мнению инициатора законопроекта, они дублируют правовые нормы, предусмотренные в уточненной терминологии. Между тем предлагаемые к исключению части 3 и 4 статьи 4 областного закона № 107-оз (о цели ведения реестра пострадавших участников долевого строительства и заявительном порядке включения в указанный реестр) по существу не повторяются в иных нормах указанного областного закона (в редакции законопроекта).

В связи с этим предлагаем доработать пункт 3 статьи 1 законопроекта в части уточнения наименования статьи 4 областного закона № 107-оз и оставления в указанном областном законе действующих частей 3 и 4 статьи 4.

7. В пункте 4 статьи 1 законопроекта предусмотрена новая редакция положений об учете недобросовестных застройщиков, в которой части 2 и 3 статьи 5 областного закона № 107-оз практически (кроме замены уполномоченного органа на Правительство Ленинградской области) не изменены.

В целях избежания неоправданных повторений и загромождения областного законодательства предлагаем внести конкретные изменения в статью 5 указанного областного закона, не излагая ее в новой редакции.

8. Обращаем внимание на то, что в перечне областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона, указаны не все нормативные правовые акты Ленинградской области, требующие изменения в случае принятия законопроекта.

Так, кроме обозначенных в названном перечне, необходимо внесение соответствующих изменений в части исключения из понятия «пострадавший участник долевого строительства, нуждающийся в поддержке» критерия нуждаемости в следующие нормативные правовые акты Ленинградской области:

1) областной закон от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» (пункт 9 части 2 статьи 3, пункт 16 части 1 статьи 5);

2) областной закон от 11 февраля 2016 года № 1-оз «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов» (часть 2 статьи 3);

3) постановление Правительства Ленинградской области от 22 февраля 2007 года № 42 «О комитете государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области»;

4) постановление Правительства Ленинградской области от 24 ноября 2014 года № 536 «Об утверждении Порядка ведения реестра недобросовестных застройщиков, осуществляющих строительство многоквартирных домов на территории Ленинградской области»;

5) постановление Правительства Ленинградской области от 22 апреля 2015 года № 122 «Об утверждении Перечня государственных услуг, предоставляемых на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг Ленинградской области, включая перечень государственных услуг, предоставление которых посредством

комплексного запроса не осуществляется, и о признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области»;

6) постановление Правительства Ленинградской области от 28 ноября 2016 года № 451 «Об утверждении Порядка определения соответствия объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабных инвестиционных проектов критериям, установленным областным законом «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов», и рассмотрения заявлений юридических лиц, претендующих на земельные участки»;

7) постановление Правительства Ленинградской области от 20 мая 2019 года № 228 «Об утверждении Перечня типовых составов взаимосвязанных государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Ленинградской области по комплексному запросу, и Порядка организации предоставления взаимосвязанных государственных и (или) муниципальных услуг по комплексному запросу в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг Ленинградской области»;

8) приказ Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом от 12 декабря 2016 года № 49 «Об утверждении Порядка взаимодействия Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом с органом местного самоуправления по вопросу подготовки заключения о возможности (невозможности) предоставления юридическому лицу земельного участка в аренду без проведения торгов».

В связи с необходимостью уточнения терминологии в вышеуказанных областных законах предлагаем дополнить законопроект положениями, предусматривающими внесение в них соответствующих изменений.

Кроме того, к законопроекту имеются правки редакционного характера, в том числе требуется:

1) в подпункте «а» пункта 2, пунктах 3, 4 и подпункте «а» пункта 6 статьи 1 законопроекта слова «изложить в новой редакции следующего содержания» заменить словами «изложить в следующей редакции»;

2) в абзаце втором подпункта «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта слова «жилого попечения» заменить словами «жилого помещения»;

3) в пункте 5 статьи 1 законопроекта объединить подпункты «а», «б» и «в» (в случае учета пункта 6 настоящего заключения редакция рассматриваемого пункта требует уточнения), изложив его в следующей редакции:

«5) в части 1 статьи 7 слова «, нуждающихся в поддержке», «нуждающимся в поддержке» исключить, после слов «законных интересов» дополнить словами «на основании решения Губернатора Ленинградской области»»;

4) подпункт «в» пункта 6 статьи 1 законопроекта в целях избежания загромождения областного законодательства и исключения излишних уточнений изложить в следующей редакции:

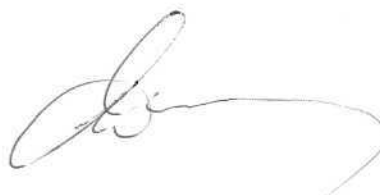
«в) в части 3 слова «, нуждающимся в поддержке, включенным в Реестр,», «, нуждающимся в поддержке» исключить;»;

5) подпункты «г», «д», «е», «ж» и «з» пункта 6 статьи 1 законопроекта объединить, поскольку в них предусмотрено исключение слов в части 5 (то есть в одной структурной единице) статьи 8 областного закона № 107-оз, и исключить из них указание на часть 5 и слова, после которых расположены исключаемые слова.

Законопроект может быть рассмотрен в первом чтении.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенных факторов выявлено не было.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания -
начальник правового
управления



Д.В. Малкин