



Администрация
Губернатора Архангельской области
и Правительства Архангельской области

ПРАВОВОЙ ДЕПАРТАМЕНТ

Троицкий просп., д. 49, г. Архангельск, 163004
Тел. (8182) 288560, факс 288326
E-mail: pravdep@dvinaland.ru

27.05.2020 № 09-03/880
На № _____

Главам
муниципальных образований
Архангельской области

Председателям
представительных органов
муниципальных образований
Архангельской области

По вопросу проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в условиях действия ограничительных мер, связанных с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)

Уважаемые коллеги!

Правовой департамент администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области в связи с многочисленными обращениями должностных лиц администраций муниципальных образований Архангельской области в адрес правового департамента по вопросу проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в условиях действия ограничительных мер, связанных с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) информирует о следующем.

1. Пунктом 1 указа Губернатора Архангельской области от 17 марта 2020 года № 28-у «О введении на территории Архангельской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Архангельской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и мерах по противодействию распространению на территории Архангельской области новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» (далее – указ № 28-у) с 18 марта 2020 года до особого распоряжения на территории Архангельской области введен режим повышенной готовности для органов управления и сил Архангельской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – режим повышенной готовности).

Согласно подпункту 1 пункту 4 указа № 28-у на период действия режима повышенной готовности на территории Архангельской области запрещено проведение публичных и иных подобных мероприятий, предполагающих непосредственное нахождение граждан в месте проведения таких мероприятий.

2. Общественные отношения, связанные с проведением публичных слушаний, общественных обсуждений, урегулированы статьей 28 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В силу части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ исключительно на публичные слушания должны выноситься:

проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Частью 5 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся общественные обсуждения или

публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

Таким образом, Федеральным законом № 131-ФЗ закреплён перечень вопросов, решение которых осуществляется исключительно посредством проведения публичных слушаний (часть 3 статьи 28), либо путем проведения как публичных слушаний, так и общественных обсуждений (часть 5 статьи 28).

3. В соответствии с частью 5 статьи 28 Федерального закона статьей 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) закреплено, что целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее также – вопросы градостроительной деятельности) в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и с учетом положений ГК РФ проводятся общественные обсуждения или публичные слушания.

Исходя из содержания результатов общественных обсуждений и публичных слушаний (части 18 и 22 статьи 5.1 ГрК РФ), в задачу их организаторов входит обеспечение учета мнений заинтересованных лиц (граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории, и правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства). Соответственно, формат проведения общественных обсуждений и публичных слушаний в условиях действия ограничительных мер, предусмотренных указом № 28-у, должен быть таков, чтобы, с одной стороны, избежать ситуаций, способствующих распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019), а с другой, – обеспечить возможность выражения и учета мнений заинтересованных лиц.

Исходя из сопоставления положений частей 4 и 5 статьи 5.1 ГрК РФ, основным отличием общественных обсуждений и публичных слушаний

является то, что одним из этапов публичных слушаний выступает проведение собрания или собраний участников публичных слушаний. Общественные обсуждения проводятся главным образом в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»). При этом организатор указанных мероприятий самостоятельно выбирает их форму: общественные обсуждения или публичные слушания. Поскольку в соответствии с подпунктом 1 пункта 4 указа № 28-у в период действия режима повышенной готовности на территории Архангельской области запрещены публичные и иные подобные мероприятия, предполагающие непосредственное нахождение граждан в месте проведения таких мероприятий, рекомендуется выбирать общественные обсуждения как форму участия граждан в решении вопросов градостроительной деятельности.

В ходе проведения общественных обсуждений одним из его этапов является проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях (пункт 3 части 4 статьи 5.1 ГрК РФ).

К проведению экспозиций проектов ГрК РФ установлены следующие требования. В ходе работы экспозиции должны быть организованы консультирование посетителей экспозиции, распространение информационных материалов о проекте, подлежащем рассмотрению на общественных обсуждениях. Консультирование посетителей экспозиции осуществляется представителями уполномоченного на проведение общественных обсуждений органа или созданного им коллегиального совещательного органа (организатора общественных обсуждений) и (или) разработчика проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях (часть 9 статьи 5.1 ГрК РФ). В период проведения экспозиции участники общественных обсуждений, прошедшие идентификацию в соответствии с частью 12 статьи 5.1 ГрК РФ, имеют право вносить предложения и замечания, касающиеся проекта в том числе посредством записи в книге (журнале) учета посетителей проекта, подлежащего рассмотрению на общественных обсуждениях (пункт 4 части 10 статьи 5.1 ГрК РФ).

Таким образом, федеральным законом установлены лишь общие условия проведения экспозиций. В пределах этих общих условий организаторы общественных обсуждений свободны в определении порядка их проведения. Так, проведение экспозиции проекта может быть организовано таким образом, чтобы избежать скопления граждан в месте проведения экспозиции. Для этого рекомендуется организовать размещение информационных материалов, аналогичных экспонируемым, на официальных сайтах муниципального образования в сети «Интернет», консультирование заинтересованных лиц по

телефону, по электронной почте и (или) посредством указанного официального сайта. Это позволит снизить количество граждан, желающих ознакомиться с проектом, вынесенным на общественные обсуждения, непосредственно в месте проведения экспозиции.

В место проведения экспозиции проекта следует допускать по одному гражданину. Во избежание ситуации скопления граждан перед местом проведения экспозиции проекта рекомендуется принять дополнительные организационные меры, например, предварительную запись по телефону или электронной почте. Представителям организатора общественных обсуждений следует использовать средства индивидуальной защиты (маски, респираторы, перчатки), а также средства обеззараживания книги (журнала) учета посетителей экспозиции проекта после каждого посетителя.

Следует отметить, что в силу пункта 1 указа Губернатора Архангельской области от 29 апреля 2020 года № 63-у «Об обеспечении реализации Указа Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 года № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в исполнительных органах государственной власти Архангельской области и государственных учреждениях Архангельской области» исполнительные органы государственной власти Архангельской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области продолжают функционировать в период действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Архангельской области и обеспечивают нормальные жизненные условия населения в Архангельской области. Исходя из этого проведение экспозиций проектов документов по вопросам градостроительной деятельности (особенно в ситуации допуска на них по одному гражданину) является не публичным или иным подобным мероприятием, а формой деятельности органа местного самоуправления.

Принятие всех перечисленных выше организационных мер позволит провести экспозиции проектов, не допуская нарушения требований указа № 28-у.

В судебной практике Верховного Суда Российской Федерации имеются решения, направленные на оценку правомерности порядка проведенных органами государственной власти и органами местного самоуправления общественных обсуждений и публичных слушаний. Рассматривая дела такого рода, Верховный Суд Российской Федерации указал, что для признания утвержденных документов по вопросам градостроительной деятельности

недействительными по основаниям нарушения порядка проведения общественных обсуждений и публичных слушаний необходимо установить, достигнуты ли цели проведенных общественных обсуждений и публичных слушаний (то есть обеспечена ли в целом возможность граждан и правообладателей внести предложения и замечания в отношении проектов), и руководствоваться критерием существенности произошедших нарушений.

Так, в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2019 года № 127-АПА19-24 суд указал, что сами по себе некоторые недочеты при проведении отдельных процедур подготовки проекта правил землепользования и застройки не являются существенным нарушением порядка принятия и утверждения указанного документа, повлиявшим на законность принятия оспариваемого нормативного правового акта, влекущим его отмену. Также Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу по этому делу, что общественные обсуждения являются лишь составной частью порядка принятия оспаривавшихся правил землепользования и застройки. Общественные обсуждения, по своей сути, представляют форму волеизъявления заинтересованных лиц в отношении выносимого на обсуждение проекта правил землепользования и застройки, проекта правил благоустройства территорий и т.д. При этом результаты общественных обсуждений носят рекомендательный характер, они учитываются при принятии соответствующего решения, но не являются обязательными.

4. Частью 4 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Требования к порядку проведения публичных слушаний, закрепленные в части 4 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, не исключают возможность проведения публичных слушаний в дистанционной форме посредством сети «Интернет».

Аналогичный подход используется в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации.

Так, в рамках снижения риска завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) решением Думы города Томска от 7 апреля 2020 года № 1324 (далее – решение № 1324) внесены изменения в решение Томской городской Думы от 4 апреля 2017 года № 521 «Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «Город Томск» по вопросам, не связанным с осуществлением градостроительной деятельности», в силу которых публичные слушания проводятся в целях обсуждения с жителями города Томска вынесенных на слушания проектов муниципальных правовых актов могут проводиться в дистанционной форме путем размещения проектов муниципальных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», организации онлайн-трансляции публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов и рассмотрения поступивших мнений, замечаний и предложений.

Решение о проведении публичных слушаний в дистанционной форме принимается на основании правовых актов главных государственных санитарных врачей, федеральных органов государственной власти либо органов государственной власти Томской области, направленных на предупреждение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и запрещающих мероприятия или ограничивающих число участников мероприятий, на период действия указанных запрещающих мероприятий или ограничивающих число участников мероприятий.

Решением № 1324 утвержден порядок проведения публичных слушаний в дистанционном режиме.

Процедура голосования и выступления при проведении публичных слушаний в дистанционной форме не предусматривается. Закреплено, что при проведении публичных слушаний в дистанционной форме на сайте органов местного самоуправления города Томска помимо проекта муниципального правового акта, выносимого на публичные слушания, размещается пояснительная записка к нему. Жители вправе направлять свои предложения, мнения, замечания по проекту муниципального правового акта, вынесенного на публичные слушания, путем личного обращения в Томскую городскую Думу, администрацию города Томска, почтовой связью, или в электронной форме на соответствующий адрес указанных органов власти не позднее 24.00 часов дня, предшествующего дате проведения онлайн-трансляции.


Онлайн-трансляция публичных слушаний ведется в режиме реального времени в сети «Интернет».

По итогам проведения публичных слушаний в дистанционной форме в течение одного месяца со дня проведения онлайн-трансляции на официальных сайтах органов местного самоуправления города Томска в сети «Интернет», а также на официальных аккаунтах органов местного самоуправления города Томска в социальных сетях размещаются аудио- и видеозаписи онлайн-трансляции, протокол публичных слушаний.

Правовой департамент с учетом действия на территории Архангельской области ограничительных мер, связанных с противодействием распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) рекомендует органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области внести изменения в муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании, предусмотрев в них возможность проведения публичных слушаний в дистанционной форме и порядок проведения публичных слушаний в дистанционном режиме.

Глав муниципальных районов Архангельской области прошу довести указанную информацию до глав городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района.

Заместитель руководителя администрации –
директор правового департамента



И.С. Андреев

Ратманов Андрей Николаевич
8 (8182) 288397
Пономарев Дмитрий Николаевич
8 (8182) 288173