



**ПРАВИТЕЛЬСТВО
АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

Троицкий просп., д. 49, г. Архангельск, 163004
Тел. (8182) 288-146, 288-101, факс (8182) 215-495
E-mail: adm@dvinaland.ru, http://dvinaland.ru

25.02.2013 № 02-27/23

На № _____

Главам
муниципальных образований
Архангельской области

Во исполнение подпункта «б» пункта 18 Национального плана противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 года № 297, в части повышения эффективности использования общественных (публичных) слушаний, предусмотренных земельным и градостроительным законодательством Российской Федерации, и по результатам анализа муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и проведения публичных слушаний, правовым департаментом администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области разработаны методические рекомендации.

Указанные методические рекомендации направлены на обеспечение действенного взаимодействия органов местного самоуправления, граждан и организаций при подготовке и проведении публичных слушаний с учетом необходимости максимального вовлечения граждан и организаций в процесс принятия решений по вопросам в сфере градостроительства, учета их мнения при принятии соответствующих решений.

С учетом подготовленных рекомендаций прошу определить необходимость внесения изменений и дополнений в муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и проведения публичных слушаний.

Информацию о проведенной работе необходимо направить в Правительство Архангельской области до 01 июня 2013 года.

Глав муниципальных районов Архангельской области прошу организовать доведение настоящей информации до глав городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, а также представить в Правительство Архангельской области сводную информацию по городским и сельским поселениям Архангельской области.

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

Заместитель Губернатора Архангельской
области – руководитель администрации
Губернатора Архангельской области
и Правительства Архангельской области



А.К. Андронов

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

по повышению эффективности использования общественных (публичных) слушаний, предусмотренных земельным и градостроительным законодательством Российской Федерации (во исполнение подпункта «б» пункта 18 Национального плана противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 года № 297)

1. Публичные слушания по вопросам в сфере градостроительства проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, а также в целях реализации населением права на осуществление местного самоуправления.

В соответствии с земельным законодательством и градостроительным законодательством публичные (общественные) слушания (далее – также публичные слушания, слушания) проводятся:

1) при установлении публичного сервитута (статья 23 Земельного кодекса Российской Федерации);

2) по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, в том числе по внесению в них изменений (статья 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

3) по проектам правил землепользования и застройки (статья 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

4) при предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства (статья 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

5) при предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (статья 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

6) по проектам планировки территории и проектам межевания территории (статья 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Порядок проведения таких публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом особенностей, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

2. В соответствии с частью 2 статьи 28 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» публичные слушания проводятся, в том числе по инициативе населения.

Муниципальные правовые акты, как правило, не уточняют – назначение публичных слушаний по инициативе населения – это право или обязанность представительного органа муниципального образования, и указывают, что представительный орган муниципального образования принимает одно из следующих решений: принять инициативу населения муниципального образования и назначить публичные слушания либо отклонить соответствующую инициативу.

При этом отсутствуют установленные основания для отклонения инициативы населения, что может быть расценено также как наличие коррупциогенного фактора.

В целях обеспечения гарантий прав граждан на организацию публичных слушаний правовой департамент рекомендует в положениях об организации публичных слушаний установить основания для отклонения инициативы населения о проведении публичных слушаний.

Таковыми основаниями могут, например, быть:

вынесение на публичные слушания проекта правового акта, регулирующего общественные отношения, не относящиеся к вопросам местного значения;

не соответствие проекта правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам;

не соблюдение порядка выдвижения инициативы;

вынесение вопроса на публичные слушания повторно, если со дня окончания публичных слушаний по данному вопросу прошло менее определенного периода (например, полугода).

В отдельных муниципальных правовых актах о публичных слушаниях не определен срок, в течение которого представительный орган муниципального образования должен принять решение о назначении публичных слушаний по инициативе населения муниципального образования.

Правовой департамент рекомендует установить такой срок в соответствующих Положениях в целях обеспечения прав граждан на осуществление местного самоуправления.

3. В соответствии с частью 4 статьи 28 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный правовой акт о проведении публичных слушаний должен предусматривать меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования.

В целях повышения возможности граждан направлять свои предложения по вопросам, вынесенным на публичные слушания, рекомендуем в муниципальных правовых актах предусмотреть возможность участникам публичных слушаний направлять свои предложения и замечания для включения их в протокол публичных слушаний в электронной форме (по электронной почте, с использованием официального сайта муниципального образования).

4. При организации и проведении публичных слушаний необходимо особое внимание обращать на информирование населения и заинтересованных лиц.

В этой связи дополнительно к размещению объявлений о публичных слушаниях и результатов слушаний в средствах массовой информации рекомендуется:

- 1) на этапе информирования о начале публичных слушаний:
 - публикация объявления о начале проведения публичных слушаний на официальном сайте муниципального образования;
 - информирование председателей органов территориального общественного самоуправления, представителей иных институтов гражданского общества о начале проведения публичных слушаний (по телефону, факсу, электронной почте);
 - выступление представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта в средствах массовой информации;
 - развернутые публикации, интервью с инициатором (застройщиком) о намечаемой деятельности в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- 2) на этапе выявления мнений о вынесенном на публичные слушания вопросе:
 - проведение консультаций по телефону и лично (закрепление на период проведения публичных слушаний конкретного специалиста администрации муниципального образования);
 - размещение журналов предложений и замечаний вместе с демонстрационными материалами проекта в общественных местах (например, дома культуры, библиотеки и т.д.);
- 3) на этапе обсуждения:
 - размещение объявления с приглашением на общее собрание участников публичных слушаний в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
 - организация встреч представителей заинтересованных сторон и инициаторов (застройщика) с целью обсуждения проблемных вопросов;

– приглашение председателей органов территориального общественного самоуправления, представителей иных институтов гражданского общества на общее собрание участников публичных слушаний;

4) на этапе ознакомления с результатами публичных слушаний (обратная связь):

– публикация протокола публичных слушаний в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

– публикация объявления с приглашением ознакомиться с отчетом о проведении публичных слушаний;

– размещение отчета о проведении публичных слушаний в местах общественного доступа.

5. Сроки проведения публичных слушаний по вопросам, установленным Градостроительным кодексом РФ, определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в пределах, установленных Градостроительным кодексом РФ.

С целью максимального вовлечения граждан в процесс проведения публичных слушаний рекомендуется не устанавливать минимальные сроки проведения слушаний.

При этом проведение общего собрания рекомендуется назначать не ранее чем через 2 недели со дня объявления о начале публичных слушаний.

6. Органами местного самоуправления могут быть предусмотрены различные формы проведения публичных слушаний в зависимости от вопроса, выносимого на слушания:

1) слушания по проектам муниципальных правовых актов в представительном органе муниципального образования, в местной администрации с участием жителей муниципального образования (слушания в органе местного самоуправления муниципального образования);

2) массовое обсуждение населением проектов муниципальных правовых актов;

3) рассмотрение на заседании представительного органа муниципального образования проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципального образования;

4) иные формы.

Конкретная форма проведения публичных слушаний может быть определена органом местного самоуправления при назначении публичных слушаний.

Указание на иные формы необходимо в связи с тем, что права и свободы человека и гражданина, в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных

интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Пунктом 1 статьи 33 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что наряду с предусмотренными указанным Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, установление закрытого перечня форм проведения публичных слушаний, при отсутствии в федеральном законодательстве исчерпывающего перечня форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления противоречит Конституции Российской Федерации и Федеральному закону № 131-ФЗ (постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 апреля 2008 года № КА-А41/2074-08-1,2)

7. В настоящее время муниципальные правовые акты регулируют, как правило, количественный состав организационного комитета по организации публичных слушаний, но не содержат требований к его качественному составу.

Учитывая, что одной из основных задач публичных слушаний является обсуждение с населением проектов муниципальных правовых актов правовой департамент считает целесообразным установить, что лица, замещающие муниципальные должности, и муниципальные служащие не должны составлять более двух третей (либо более половины) состава организационного комитета.

8. Проведенный анализ практики проведения публичных слушаний показывает, что активность населения при участии в публичных слушаниях связана, в том числе, и с временем проведения публичных слушаний. В положениях разных муниципальных образований по этому вопросу есть две различных позиции: либо публичные слушания проводятся только в рабочее время, либо допускается их проведение во внерабочее время. Выбор той или иной позиции связан с тем, для кого это время должно быть удобно - для служащих органов местного самоуправления или для граждан. Представляется, что общественные (публичные) слушания проводятся именно для граждан, поэтому более правильно проводить их во внерабочее время или в выходной день.

В связи с этим считаем целесообразным назначать публичные слушания на время после 17.00 либо на выходные дни (суббота и воскресенье), то есть на время удобное в первую очередь для граждан.

9. Недостаточно четко урегулирован в муниципальных правовых актах вопрос принятия решения по итогам обсуждения на публичных

слушаниях, в том числе голосования на общем собрании участников публичных слушаний.

В связи с этим целесообразно установить, что решения на публичных слушаниях принимаются путем открытого голосования простым большинством голосов от числа зарегистрированных участников общего собрания. Каждый присутствующий на общем собрании обладает одним голосом. На голосование может быть поставлен вопрос об отклонении всех предложенных вариантов решения вопроса. Результаты голосования должны быть отражены в протоколе.

10. В положениях о публичных слушаниях необходимо четко установить порядок выступлений на публичных слушаниях. Необходимо предусматривать выступление экспертов по вынесенным на слушания вопросам, а также выступления присутствующих.

При этом очередность выступлений должна определяться очередностью подачи заявок, зарегистрированных как до дня публичных слушаний, так и в течение процедуры слушаний.

11. Анализ муниципальных правовых актов показал отсутствие четкой регламентации составления итогового документа публичных слушаний. На практике нередки случаи, когда по итогам слушаний организационный комитет составляет заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь нужное организатору мнение). В этом случае публичные слушания теряют смысл, подрывается доверие граждан к этому институту местного самоуправления. Полагаем, что в муниципальных правовых актах необходимо установить требования к итоговому документу публичных слушаний по отражению в обобщенном виде позиции всех участников публичных слушаний.

12. Анализ информации, представленной органами местного самоуправления, показывает наличие отдельных публичных слушаний, на которых принято отрицательное заключение по вопросу, выносимому на слушания.

Для дальнейшего принятия решений по выносимым на такие слушания вопросам, а также для иных случаев вызывающих общественный резонанс правовой департамент рекомендует предусмотреть в муниципальных правовых актах создание согласительных комиссий с участием депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих, населения, представителей общественных организаций и иных институтов гражданского общества.

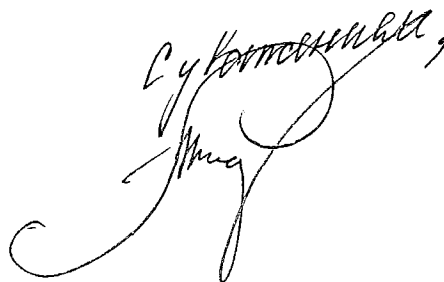
13. Судебная практика по вопросам, связанным с проведением публичных слушаний в сфере градостроительной деятельности.

1) Решение об установлении публичного сервитута в отношении земельного участка без уведомления его собственника о проведении публичных слушаний (уведомления после проведения публичных слушаний) является незаконным и подлежит отмене в судебном порядке (постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа

от 21 сентября 2011 года по делу № А19-8908/2011).

2) Решение органа местного самоуправления по вопросу, предусмотренному Градостроительным кодексом РФ, без проведения публичных слушаний, в случае, когда их проведение является обязательным, противоречит законодательству Российской Федерации и такое решение подлежит отмене (постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 29 октября 2009 года по делу № А12-3193/2009).

Директор

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'И.С. Андреев', written over a circular stamp or seal.

И.С. Андреев