



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

А.Н. Глушков

(подпись)

«25» 06 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «25» июня 2021 г. № 89)

Заключение

**по результатам рассмотрения законопроекта № 1116819-7 «О внесении
изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах
организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 1116819-7 «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (об уточнении порядка проведения общественных обсуждений и публичных слушаний) (далее – Законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 20.04.2021 по 25.06.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Кузенский А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Дубинина Н.А.;
- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Мешалов А.В.

При проведении правовой экспертизы проанализированы нормы Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи», Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», постановления Правительства Российской Федерации 25.01.2013 от № 33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг», материалы судебной практики, позиции федеральных органов исполнительной власти.

Основанием для рассмотрения вопроса послужило внесение Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Законопроект внесён в Государственную Думу 22.02.2021. На дату утверждения настоящего заключения законопроект принят в первом чтении.

По результатам правовой экспертизы Экспертным советом сделаны следующие выводы.

Данный законопроект предполагает внесение в статью 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) изменений,

предусматривающих дополнение существующей процедуры проведения публичных слушаний дистанционным инструментом института «общественного обсуждения», введённого Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее - Закон № 212-ФЗ) с соответствующей возможностью заочного (дистанционного) участия граждан - жителей муниципального образования, в публичных слушаниях и(или) общественных обсуждениях.

Вместе с тем, проектируемая норма части 4 статьи 28 Закона № 131-ФЗ содержит общие требования к порядку проведения только публичных слушаний, при этом термины «публичные слушания» и «общественные обсуждения» Законом № 131-ФЗ и Законом № 212-ФЗ не отождествлены, а разграничены и позиционируются как отдельные формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти.

Часть 3 статьи 28 Закона № 131-ФЗ закрепляет исчерпывающий перечень вопросов, которые в обязательном порядке выносятся на публичные слушания: 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 отчёт о его исполнении; проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования; вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со статьёй 13 Федерального закона № 131-ФЗ для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путём голосования либо на сходах граждан.

В отношении указанных вопросов предусмотрено проведение только публичных слушаний, которые предполагают проведение очного собрания участников для выявления мнения населения.

Таким образом, инструменты преимущественно заочного, дистанционного участия населения в самих публичных слушаниях, присущие формату общественного обсуждения, предусматриваемого отдельными отраслевыми законами, в представленной редакции законопроекта не учитывают существенные различия двух публично-правовых институтов: публичных слушаний и общественных обсуждений, что требует доработки при подготовке законопроекта ко второму чтению.

Содержание проектируемой нормы части 4 статьи 28 Закона № 131-ФЗ позволяет также сделать вывод о том, что участие жителей в публичных слушаниях возможно с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Единый портал).

В то же время Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) также содержит нормы, определяющие институт «общественного обсуждения в градостроительной сфере» и установление преимущественно заочного формата обсуждения вопросов местного значения в градостроительной сфере (направление своего мнения по обсуждаемому вопросу организатору обсуждения, например, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и т.д.), а также определяющие, среди прочего, чёткую процедуру проведения публичных слушаний и (или) общественных обсуждений по вопросам градостроительства (статья 5¹ ГрК РФ), однако указание на необходимость либо возможность использования Единого портала в данной норме отсутствует, что, однако, не препятствует закреплению такого правила в Законе № 131-ФЗ.

В частности, предлагается закрепить возможность размещения проекта муниципального правового акта на официальном сайте органа местного самоуправления, либо на официальном сайте субъекта Российской Федерации

или муниципального образования с учётом положений Федерального закона № 8-ФЗ от 09.02.2009 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» для заблаговременного ознакомления с указанным проектом жителей муниципального образования и установить возможность направления жителями муниципального образования своих замечаний и предложений по рассматриваемым вопросам путём использования официального сайта органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Положениями статьи 47 Закона № 131-ФЗ реализована позиция о возможности одновременного опубликования муниципальных правовых актов как в муниципальных печатных средствах массовой информации, так и в сетевых изданиях.

При этом в настоящее время органы местного самоуправления также вправе размещать официальную информацию, в том числе касающуюся вопросов проведения публичных слушаний, в сети Интернет.

Однако в настоящее время размещение информации в сети Интернет в системе действующего правового регулирования лишь дополняет обычное опубликование (обнародование).

Муниципальные правовые акты, размещённые только на официальных интернет-сайтах муниципальных образований, не могут в соответствии с действующим законодательством считаться опубликованными, обнародованными. Размещение информации в сети Интернет в системе действующего правового регулирования лишь дополняет обычное опубликование (обнародование) (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.10.2016 № 43-АПГ16-14).

Вместе с тем с учётом складывающейся правоприменительной практики Экспертный совет полагает, что назрела необходимость законодательного установления возможности официального опубликования муниципальных правовых актов (проектов муниципальных правовых актов, рассматриваемых в

рамках общественных обсуждений и т.д.) на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет».

В то же время закрепление предлагаемых новшеств следует рассматривать с позиции надлежащей идентификации участников мероприятия. Так, в случае, если общественные обсуждения или публичные слушания проходят уже с использованием информационных технологий, то такой формат их проведения должен включать в себя установленный порядок идентификации участников, и с такой позиции выглядит очевидным предоставление участникам мероприятия возможности высказывать своё мнение в формате электронного документа или электронного сообщения.

Если же такое мероприятие проходит в формате, не подразумевающим использование информационных технологий, а в виде очного присутствия участников, то вносимая инициатива позитивно дополнит существующий порядок при условии возможности соблюдения надлежащей идентификации участников, решивших совершить волеизъявление путём использования порядка подачи документов в электронном виде.

В соответствии с пунктом 11¹ статьи 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» под электронным документом понимается документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

Согласно пункту 1.6.1 Регламента удостоверяющего центра Евразийской экономической комиссии (приложение к Положению об удостоверяющем центре Евразийской экономической комиссии, утв. решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 09.07.2018 № 110) под электронным документом понимается документ в электронном виде, заверенный электронной цифровой подписью и отвечающий требованиям общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде.

Следовательно, можно выделить следующие основные признаки электронного документа:

- электронная форма;
- соблюдение требований документирования информации;
- заверение информации электронной цифровой подписью.

Соответственно, коль скоро предлагаемая инициатива предлагает использование электронных документов при проведении публичных слушаний (обсуждений), предполагается очевидным, что принятие в работу поступающих предложений и замечаний возможно только при соблюдении одновременно двух условий: прохождение участниками общественных обсуждений или публичных слушаний идентификации и заверения представленной информации электронной цифровой подписью.

Таким образом, представляется допустимым при реализации предлагаемой к обсуждению нормы использовать правила идентификации, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 25.01.2013 № 33 «Об использовании простой электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг» правилами использования простой электронной подписи с учётом используемого формата проведения публичных слушаний (обсуждений), либо с учётом разработки проекта постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего порядок использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», ссылка на который содержится в проектируемой норме абзаца 2 части 4 статьи 28 Закона № 131-ФЗ.

Аналогичное по сути предложение было сформулировано при подготовке Экспертным советом заключения на законопроект № 957544-7 «О внесении изменений в статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (об уточнении порядка проведения общественных обсуждений и публичных слушаний), который также был направлен на цифровую оптимизацию порядка проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, однако не

были в полной мере учтены при принятии Федерального закона от 11.06.2021 № 191-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в связи с чем проектируемые нормы данных законопроектов по существу направлены на достижение единой цели – увеличение информационной открытости и увеличения охвата общественности.

Следует также отметить, что демократический характер слушаний обеспечивается в том числе и массовостью участия в них (жители муниципального образования; депутаты представительного органа местного самоуправления; глава муниципального образования; должностные лица местной администрации и т.д.), что затруднено последствиями распространения коронавирусной инфекции в 2020 году и, отчасти, может аргументировать создание возможности для размещения информации в рамках проведения публичных слушаний в сети «Интернет» в части заблаговременного ознакомления жителей с проектами муниципальных правовых актов и направления замечаний (предложений) по рассматриваемым вопросам, в том числе посредством сети «Интернет».

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает законопроект № 1116819-7 «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (об уточнении порядка проведения общественных обсуждений и публичных слушаний) с учётом указанных замечаний и предложений.

Председатель Экспертного совета

А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы

А.В. Кузенский