

36. Вопрос о том, является ли муниципальной услугой деятельность по подготовке предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки (ПЗЗ)?

Ответ дан 09 ноября 2012 года.

В части 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - № 210-ФЗ) установлено, что *«муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее - муниципальная услуга), - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее - орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований».*

Что означает фраза «в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги», применительно к внесению изменений в ПЗЗ?

Во-первых, внесение изменений в ПЗЗ – это утверждение соответствующих изменений ПЗЗ представительным органом местного самоуправления¹ (Думой). Во-вторых, Дума не является «органом, предоставляющим муниципальную услугу». Вывод: внесение изменений в ПЗЗ не может рассматриваться как муниципальная услуга. Поэтому соответствующая практика на местах должна быть признана незаконной.

Помимо представленного однозначного вывода полезно предъявить некоторые дополнительные соображения.

¹ «Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления» (часть 1 статьи 33 ГрК РФ).

Термин «услуга» используется также и в гражданском праве. Например, в части 1 статьи 779 ГК РФ отмечается, что *«по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги»*. Приведенное положение позволяет сделать вывод о двусторонне-обязывающем характере услуги. Одна сторона обязуется оказать услугу, а другая обязуется принять её результат и оплатить. Факт вступления в указанное правоотношение влечёт возникновение взаимных обязательств у обеих сторон договора. Ни одной из сторон договора не предоставлено право отказаться от исполнения обязательств: факт заключения договора означает, что все необходимые условия для его исполнения имеются, то есть, подразумевается, что не может быть отказа от исполнения договора на основании некоторых оценочных суждений. Более того факт неисполнения взятых на себя в рамках договора обязательств является гражданско-правовым правонарушением (деликтом) и влечёт неблагоприятные последствия (санкции) в отношении стороны договора, не исполнившей обязательство². Указанные обстоятельства не могут быть распространены на случай с ПЗЗ, поскольку в этом случае заведомо не могут существовать все условия для гарантированного выполнения «заказа на изменение ПЗЗ». Специфика этого случая такова, что исполнитель (кем бы он ни был) в принципе не может брать на себя указанные обязательства. Это в полной мере относится и к части 2 статьи 2 № 210-ФЗ.

Напомним основные положения Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) относительно процедуры внесения изменений в ПЗЗ.

1. Заявителем направляются предложения о внесении изменений в правила землепользования и застройки в комиссию (часть 3 статьи 33 ГрК

² За исключением случая, если надлежащее исполнение обязательств оказалось невозможным вследствие возникновения обстоятельств непреодолимой силы.

РФ). Комиссия со дня поступления предложения о внесении изменения в правила землепользования и застройки осуществляет подготовку заключения, в котором содержатся³:

1) рекомендации о внесении в соответствии с поступившим предложением изменения в правила землепользования и застройки;

2) рекомендации об отклонении такого предложения с указанием причин отклонения, и направляет это заключение главе местной администрации.

2. Глава местной администрации с учётом рекомендаций, содержащихся в заключении комиссии, принимает решение⁴:

1) о подготовке проекта о внесении изменения в правила землепользования и застройки. В этом случае осуществляется подготовка проекта, выносится на публичные слушания и после завершения публичных слушаний, направляются главе местной администрации. И только в случае принятия этого решения возможен переход на 3 этап соответствующего мероприятия.

2) об отклонении предложения о внесении изменения в данные правила с указанием причин отклонения и направляет копию такого решения заявителям. Перечня оснований для отклонения действующее законодательство не содержит. Вопрос, во многом, решается на усмотрение главы местной администрации.

В данном случае следует обратить внимание на то, что глава местной администрации принимает решение с учётом, но не в соответствии с рекомендациями комиссии, содержащимися в заключении. Использование термина «с учётом» допускает возможность усмотрения при принятии решения. Такое усмотрение может быть выражено и в несоответствии решения главы администрации рекомендациям, содержащимся в заключении комиссии.

³ Согласно части 4 статьи 33 ГрК РФ.

⁴ Согласно части 5 статьи 33 ГрК РФ.

3. Глава местной администрации после представления ему проекта правил землепользования и застройки (вместе с протоколами и заключениями о результатах публичных слушаний) должен принять решение:

1) о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления. Только в случае принятия этого решения возможен переход на следующий этап соответствующей деятельности.

2) об отклонении проекта правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления. Перечня оснований для отклонения действующее законодательство также не содержит.

4. Представительный орган местного самоуправления по результатам рассмотрения проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений к нему может:

1) утвердить правила землепользования и застройки. Внесение изменений в ПЗЗ считаются завершенными только в случае принятия соответствующего этапа.

2) направить проект правил землепользования и застройки главе местной администрации на доработку в соответствии с результатами публичных слушаний по указанному проекту. В данном случае представительный орган местного самоуправления может мотивировать соответствующее решение, базируясь на результатах публичных слушаниях. Однако, следует учитывать, что в протоколах и заключениях по результатам публичных слушаниях могут содержаться возражения относительно внесения изменений в ПЗЗ.

Таким образом, вопрос об утверждении (отклонении) проекта внесения изменений в ПЗЗ, во многом, также осуществляется на усмотрение представительного органа местного самоуправления.

На первом этапе происходит оценка целесообразности при принятии решения о внесении изменений в ПЗЗ. На всех последующих этапах

принимается решение относительно дальнейшей судьбы вопроса о внесении изменений в ПЗЗ. Основания для принятия соответствующих решений не регламентированы и не могут быть однозначно регламентированы в силу множества факторов, которые могут послужить таким основанием. Принятие решений, во многом базируется на оценочных суждениях. При возникновении сомнений в обоснованности принятых решений, они могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке.

Теперь представим себе гипотетическую ситуацию. В случае, если приведённый выше перечень определённых ГрК РФ мероприятий и действий будет обозначен как «муниципальная услуга», то возможна ситуация, подобная следующей. Предположим, глава местной администрации, принимая решение, об отклонении предложения о внесении изменения в ПЗЗ⁵, базируясь на результатах публичных слушаний (что соответствует ГрК РФ), фактически может быть признан лицом, не исполнившим обязательство по оказанию «муниципальной услуги» в полном объеме, надлежащим образом и в установленный срок. В силу логики должна быть установлена ответственность органа местного самоуправления перед физическим, юридическим лицом за неисполнение «заказа», направленного в адрес власти. Очевидно, что изложенная конструкция противоречит принципам законодательства Российской Федерации и, в частности, ГрК РФ: власть не может автоматически обслуживать частные интересы, не соотносясь с интересами общественными и балансом разнонаправленных интересов частных лиц.

Однако в нарушение норм и логики федеральных законов в некоторых муниципальных образованиях существует неправомерная практика оказания муниципальной услуги, называемой «внесение изменений в правила

⁵ «Глава местной администрации с учетом рекомендаций, содержащихся в заключении комиссии, в течение тридцати дней принимает решение о подготовке проекта о внесении изменения в правила землепользования и застройки или об отклонении предложения о внесении изменения в данные правила с указанием причин отклонения и направляет копию такого решения заявителем» (часть 5 статьи 33 ГрК РФ).

землепользования и застройки»⁶. Ситуация усугубляется тем, что на официальном сайте электронного Правительства России⁷ содержится информация об органах местного самоуправления оказывающих «муниципальную услугу» по внесению изменений в правила землепользования и застройки. Официальный сайт электронного правительства России в данном случае является «всего лишь» информационным ресурсом, призванным систематизировать информацию, поступающую от органов местного самоуправления, в том числе об оказываемых муниципальных услугах. Однако, сам факт наличия такой информации на сайте электронного правительства объективно способствует распространению «худшей практики».

⁶ Например, в Чебоксарах срок оказания такой «муниципальной услуги» составляет 180 дней и ее стоимость составляет 8386,21 руб. (Официальный сайт об услугах, предоставляемых органами государственной власти, государственными учреждениями, ведомствами и органами местного самоуправления Чувашской Республики. Режим доступа: <http://gosuslugi.cap.ru/StateServices.aspx?s=329&r=2&o=81&st=4>), в Кирове указанная «муниципальная услуга» оказывается бесплатно в течение одного года (Официальный сайт муниципального образования «Город Киров». Режим доступа: <http://www.mokirov.ru/gosserv/index3.php?rid=vlast&f=cat&ccid=1659&info=41989>).

⁷ Официальный сайт электронного Правительства России. Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru/pgu/service/search?q=%D0%B2%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9+%D0%B2+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0+%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%B%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%B8+%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BA%D0%B8>