

## СЛОВО РЕДАКТОРА

Редакторская колонка прошлого номера «Муниципалитета» посвящалась проекту давно обещанного федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Закон собираются принимать в развитие конституционной реформы 2020 г., объединившей под общим брендом публичной власти ее государственную и муниципальную ветви. Интрига, однако, в том, что законопроект существует более двух лет, много раз обсуждался на различных дискуссионных площадках и даже принят в первом чтении Государственной Думой, но до финальной стадии до сих пор не дошел. Во всяком случае, пока. Вопрос, конечно, не в том, примут или нет. Речь о другом – когда и в каком виде... Но это, так сказать, «большая» проблема. Между тем, существует множество средних и мелких проблем и проблемок, которые регулярно выявляются муниципальной практикой.

Вот и на этот раз та обогатилась новыми подходами в решении, казалось бы, не самого важного (по сравнению с другими) вопроса местного значения. Речь идет об устройстве ёлочных конструкций и новогоднего оформления на территориях муниципальных образований. Судебные решения последних лет заставили органы местного самоуправления крепко задуматься над способами его финансового обеспечения. Прежде они нередко прибегали к варианту выделения бюджетных субсидий на устройство новогодних ёлок и праздничного оформления городов. Подобным образом действовала и администрация Саратова, субсидировавшая соответствующие работы из средств городского бюджета. Однако областное управление антимонопольной службы, а затем и Арбитражный суд Саратовской области<sup>1</sup> пришли

к выводу, что такая «схема» идет вразрез с законодательством о контрактной системе. Но обо всем по порядку.

В первую очередь отметим, что арбитраж однозначно квалифицировал данные работы в качестве вопроса местного значения, отнеся его к категории дел по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры (ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>2</sup>). Вот выдержка из мотивировочной части решения: «По смыслу указанных нормативных положений устройство ёлочной конструкции и новогоднего оформления <...> в период подготовки к проведению культурно-массовых мероприятий, посвященных празднованию Нового года и Рождества Христова, относится к вопросам местного значения городского округа и является муниципальной нуждой». Соответствующие работы, по признанию суда, необходимы для решения вопросов местного значения, обеспечения функций и полномочий органов местного самоуправления. Иначе говоря, никаких отступлений от требований закона в действиях городской администрации в данной части суд не усмотрел.

Что до субсидирования работ, то оно, по мнению арбитража, противоречит принципам ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup>. Поскольку контрактная система призвана создавать равные условия для обеспечения конкуренции между участниками закупок, предоставление субсидий (взамен применения конкурсных процедур) не соответствует нормам бюджетного и «контрактного» законодательства.

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Саратовской области от 31 мая 2019 г. № А57-23130/2018 по заявлению администрации муниципального образования «город Саратов» о признании решения УФАС России по Саратовской области о нарушении антимонопольного законодательства незаконным и подлежащим отмене.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Одновременно суд негативно отреагировал на тот факт, что получателем бюджетной субсидии выступало муниципальное унитарное предприятие, которое, начиная с 2000 г., ежегодно выполняло работы по устройству ёлочной конструкции и к тому же владело ею на праве хозяйственного ведения. По факту МУП в течение почти двух десятков лет являлся единственным исполнителем указанных работ, что нарушало принцип добросовестной конкуренции и создавало муниципальному предприятию преимущественные условия деятельности по отношению к другим хозяйствующим субъектам без участия в конкурсных процедурах.

Таким образом, «праздничный» вопрос местного значения по устройству новогодне-рождественской ёлки обернулся для администрации Саратова отнюдь не праздничным финалом.

«Ёлочная» тема получила продолжение в 2022 г. – в решении арбитражного суда Красноярского края<sup>4</sup>. Сразу подчеркнем, что суд установил в действиях администрации Красноярска признаки нарушений ряда положений ФЗ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>5</sup>. Фабрика дела такова. По решению городской администрации ёлочная конструкция была изъята из оперативного управления муниципального автономного учреждения и передана в хозяйственное ведение муниципального унитарного предприятия. Это решение, по мнению суда, позволило МУПу получить доступ к «ёлочному» рынку, что создало предприятию внеконкурентные (преимущественные) условия деятельности. Напротив, другие хозяйствующие субъекты (потенциальные участники соответствующих отношений) были ущемлены в своих правах.

Но и это еще не все. После передачи ёлочной конструкции из оперативного управления в хозяйственное ведение МАУ и МУП заключили контракт на оказание услуг по предоставлению в возмездное пользование новогодней ёлки в «целях дальнейшего ежегодного предоставления МАУ в аренду для организации им новогодних торжеств». Суд посчитал, что подобные действия «препятствуют доступу к муниципальному ресурсу неопределенному кругу лиц, которые также могут иметь намерение провести работы по монтажу и обслуживанию новогодней ёлки».

Что ж, фемида сказала свое слово. В обоих случаях действия местных администраций нарушили положения антимонопольного законодательства. Тем не менее, думается, что их не следует принимать за специальные ухищрения, преследую-

щие неблагоприятные цели. Хорошо известно, что конкурсные процедуры совсем не гарантируют участие добросовестных хозяйствующих субъектов, а потому органам местного самоуправления предпочтительнее иметь дело с подведомственными муниципальными учреждениями, которые выполняют поставленные задачи в полном объеме и в установленный срок.

Между тем, Генеральная прокуратура России обратила внимание подчиненных ей прокуратур на их действия при осуществлении надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления. Признаться, проблема застарелая и наболевшая, полная взаимных упреков в неумении работать без нарушений закона, с одной стороны, чрезмерности проверок, формализме и предвзятости при их проведении – с другой. Ее пытались отрегулировать разными способами, в том числе законодательно установив количество плановых и внеплановых прокурорских проверок, но серьезно сдвинуть вопрос они не позволили.

На этот раз Генпрокуратура указала на необходимость взвешенного подхода к прокурорским мерам реагирования на нарушения законодательства, выявленные в отношении органов местного самоуправления и муниципальных учреждений. Приказом от 10 сентября 2024 г. № 655<sup>6</sup> прокурорам городов и районов предписано при подготовке исковых заявлений, содержащих требования, которые влекут финансовые затраты органов местного самоуправления и подведомственных им организаций на сумму более 1 млн руб., согласовывать проекты исков с аппаратами соответствующих прокуратур. Кроме того, согласованию подлежат проекты решений о возбуждении производств об административных правонарушениях в отношении глав муниципальных образований и глав местных администраций.

Приказ также призывает прокуроров воздерживаться от требования незамедлительного устранения нарушений органами местного самоуправления. Речь идет о тех случаях, когда местные власти связаны законодательными процедурами при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для осуществления муниципальных нужд, и в силу этого не могут немедленно исполнить предписания органов прокуратуры. В примерный перечень таких случаев Генпрокуратура включила также организацию и проведение органами местного самоуправления публичных слушаний и общественных обсуждений в градостроительной и иных сферах.

<sup>4</sup> Решение Арбитражного Суда Красноярского края от 23 августа 2022 г. № А33-10955/2022 по заявлению администрации города Красноярска о признании недействительным решения УФАС России по Красноярскому краю.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

<sup>6</sup> Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2024 г. № 655 «О внесении изменений в Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина”».

Наконец, третий момент. Если прокурор района или города готовит иск к местной власти о выполнении каких-либо требований (к примеру, строительство спортивных или детских площадок), то ему предварительно необходимо провести оценку бюджетных расходов для исполнения таких требований. Подобная оценка, говорится в приказе, проводится с привлечением «компетентных органов».

Что ж, возможно принятые меры хотя бы частично выправят ситуацию при осуществлении органами прокуратуры надзорных мероприятий.

И напоследок об одной законодательной инициативе партии «Новые люди», имеющей в Государственной Думе собственную депутатскую фракцию. Председатель партии В. Даванков (он же вице-спикер Госдумы) и депутат А. Ткачев (депутат той же партии) в октябре 2023 г. внесли законопроект, запрещающий употребление оскорбительных, принижающих достоинство жителей наименований населенных пунктов и других географических объектов. Одновременно было предложено предоставить представительным органам местного самоуправления право принимать решения о переименовании сел и поселков с неблагозвучным именем самостоятельно, без привлечения региональных органов власти. Предполагалось, что новым законом будут внесены изменения и дополнения в существующие нормативные акты: федеральные законы «О наименованиях географических объектов» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При кажущейся «несерьезности» законопроекта, его появление вызвало нешуточное общественное обсуждение. Участники дискуссии задавались

вопросом, может ли быть оскорбительным историко-историческое название села Бухалово. Это имя, кстати, носят сразу несколько населенных пунктов, расположенных в разных регионах России. В противовес спрашивалось, а не оскорбляют ли российский слух и вкус иностранные названия «элитных поселков»?<sup>7</sup> Словом, инициатива, что называется, зацепила. Правда, ее, похоже, больше восприняли как «покушение» на истинность, самобытность и оригинальность.

Проект довольно быстро рассмотрели в комитете Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. Увы, обсуждение оказалось не в его пользу. Было признано, что новелла не соответствует ряду действующих федеральных законов. Инициаторы, по всей видимости, не стали настаивать, а может, поняли бесперспективность затеи, затерявшейся в законодательных дебрях, и в феврале 2024 г. отозвали законопроект<sup>8</sup>.

А жаль... Идея наделить органы местного самоуправления правом самостоятельно (без участия вышестоящей власти) решить вопрос о смене неблагозвучного названия населенного пункта, по нашему мнению, не лишена резона. Направленная на упрощение излишних бюрократических процедур, она предполагала обязательный учет мнения населения, а значит, носила вполне демократический характер.

Таковы некоторые новости из жизни муниципальной России. Продолжаем следить за событиями и анализировать их.

*Главный редактор,  
доктор юридических наук, профессор  
Игорь Вячеславович Выдрин*

<sup>7</sup> Из Лохов и Бухалово в Вудсток-резиденс: сеть «взорвали» споры о переименовании сел // Новые известия. 2023. 19 октября.

<sup>8</sup> Проект о запрете оскорбительных названий населенных пунктов отозвали из Госдумы // Коммерсант. 2024. 13 февраля; Шалава, Лох и Попки останутся на карте России. Из Думы отозван проект о запрете «плохих» названий // Фонтанка.ру. 2024. 13 февраля.