



# СФ

С О В Е Т  
Ф Е Д Е Р А Ц И И

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Комитет Совета Федерации  
по федеративному устройству,  
региональной политике,  
местному самоуправлению  
и делам Севера*

---

## **МАТЕРИАЛЫ** "круглого стола" на тему

"Контроль (надзор)  
за деятельностью органов  
местного самоуправления  
и должностных лиц местного  
самоуправления:  
проблемы и перспективы"

МОСКВА • 2026 год



## **Информационно-правовые материалы по теме "Контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: проблемы и перспективы"**

Подпунктом "б" пункта 1 перечня поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления<sup>1</sup> Правительству Российской Федерации было предписано представить предложения:

1) по нормативному закреплению практики применения риск-ориентированного подхода, проведения профилактических мероприятий, в том числе профилактических визитов, использования механизмов продления сроков исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований и процедуры досудебного обжалования при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления;

2) по учету особенностей, связанных с формированием местных бюджетов и процедурой муниципальных закупок, при выдаче предписаний об устранении нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления.

Во исполнение указанного поручения был разработан проект федерального закона "Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти". Законопроект был внесён в Государственную Думу Правительством Российской Федерации 31 октября 2025 года (№ 1058242-8). 25 марта 2026 года данный Федеральный закон был принят Государственной думой.

Федеральный закон регулирует отношения, связанные с организацией и осуществлением контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (далее – контролируемые органы и должностные лица) при осуществлении ими полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также отношения, связанные с организацией и осуществлением государственного контроля за осуществлением контролируруемыми органами

---

<sup>1</sup> Утв. Президентом Российской Федерации 4 июня 2023 года № Пр-1111.

отдельных государственных полномочий. Федеральным законом предусмотрены гарантии защиты прав контролируемых органов и должностных лиц (часть 1 статьи 1).

В соответствии с Федеральным законом контроль (надзор) за деятельностью контролируемых органов, не связанной с осуществлением полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также с осуществлением отдельных государственных полномочий, организуется и осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (часть 1 статьи 3).

В случае, если при перераспределении полномочий, предусмотренном Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), полномочия (отдельные составляющие полномочий) по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, контроль (надзор) осуществляется в отношении уполномоченных на осуществление таких полномочий (отдельных составляющих полномочий) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом. При этом контролируемыми лицами признаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и должностные лица органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 1).

Предусматривается, что контроль (надзор) за деятельностью контролируемых органов и должностных лиц осуществляется в соответствии с положением о виде контроля (надзора), утверждаемым Правительством Российской Федерации, а в случаях, установленных федеральными законами, – высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 3).

Федеральный закон закрепляет принципы организации и осуществления контроля (надзора) за деятельностью контролируемых органов и должностных лиц,

в том числе законности, объективности и обоснованности (статья 5), соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых органов и должностных лиц при осуществлении контроля (надзора) за их деятельностью (статья 6), охраны прав и законных интересов контролируемых лиц и иных лиц (статья 7), недопустимости злоупотребления правом (статья 8), открытости и доступности информации об организации и осуществлении контроля (надзора) (статья 9), оперативности при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью контролируемых органов и должностных лиц (статья 10).

Согласно Федеральному закону контроль (надзор) за деятельностью контролируемых органов и должностных лиц осуществляется на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание, объем, интенсивность и результаты. При этом под риском причинения вреда (ущерба) в законопроекте понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям, правам и законным интересам населения муниципального образования (части 1 и 2 статьи 15). Виды, периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, периодичность обязательных профилактических визитов в отношении объектов контроля (надзора), отнесенных к определенным категориям риска, определяются положением о виде контроля (надзора) соразмерно рискам причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, правам и законным интересам населения муниципального образования (часть 1 статьи 17).

В соответствии с Федеральным законом участниками контроля (надзора) за деятельностью контролируемых органов и должностных лиц являются органы прокуратуры и уполномоченные органы государственной власти, в том числе территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Органы прокуратуры координируют деятельность контрольных (надзорных) органов (часть 1 статьи 18 и часть 1 статьи 19). Инспекторы, уполномоченные на проведение конкретных профилактического мероприятия или контрольного (надзорного) мероприятия, определяются решением контрольного (надзорного) органа о

проведении профилактического мероприятия или контрольного (надзорного) мероприятия (часть 3 статьи 19).

В Федеральном законе регламентированы права и обязанности инспектора (статья 20), ограничения и запреты, связанные с исполнением им своих полномочий (статья 23).

Федеральный закон допускает возможность взаимодействия контролируемого лица с контрольным (надзорным) органом через представителя контролируемого лица, если иное не предусмотрено федеральными законами (часть 1 статьи 21).

К числу гарантий прав контролируемых органов и должностных лиц при осуществлении контроля и надзора за их деятельностью законопроект относит право присутствовать при проведении соответствующего мероприятия, давать пояснения, получать информацию, знакомиться с результатами проведённых мероприятий и сообщать о своем согласии или несогласии с ними, обжаловать действия (бездействие) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, решения контрольного (надзорного) органа, повлекшие за собой нарушение прав контролируемых, в досудебном и (или) судебном порядке, привлекать представителей совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации к участию в проведении контрольных (надзорных) мероприятий (статья 22).

Контролируемые органы и должностные лица, права которых, по их мнению, были непосредственно нарушены в рамках осуществления контроля (надзора), имеют право на досудебное обжалование решений и действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов. Порядок обжалования регламентирован статьёй 24 Федерального закона.

В соответствии с Федеральным законом к профилактическим мероприятиям относятся информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование и профилактический визит, обязательный профилактический визит, профилактический визит по инициативе контролируемого лица (статьи 26-33).

В соответствии со статьёй 34 Федерального закона при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью контролируемых органов и должностных лиц взаимодействием контрольных (надзорных) органов, их должностных лиц с

контролируемыми лицами являются встречи, телефонные и иные переговоры (непосредственное взаимодействие) между инспектором и контролируемым лицом или его представителем, запрос документов, иных материалов и информации, присутствие инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица (за исключением случаев присутствия инспектора на общедоступных объектах).

Согласно статье 34 Федерального закона взаимодействие с контролируемым лицом осуществляется при проведении рейдового осмотра (статья 35), инспекционного визита (статья 36), документарной проверки (статья 37), выездной проверки (статья 38); без взаимодействия с контролируемым лицом проводятся наблюдение за соблюдением требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 39), а также выездное обследование (статья 40).

В соответствии со статьёй 42 Федерального закона при проведении контрольных (надзорных) мероприятий допускается совершение таких контрольных (надзорных) действий, как осмотр (статья 43), досмотр (статья 44), опрос (статья 45), получение письменных объяснений (статья 46), запрос документов и иных материалов (статья 47), инструментальное обследование (статья 48). Положением о виде контроля (надзора) устанавливаются контрольные (надзорные) действия, допустимые при проведении каждого контрольного (надзорного) мероприятия, постоянного рейда.

Основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий может быть наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе его причинения охраняемым законом ценностям, правам и законным интересам населения муниципального образования либо выявление соответствия объекта контроля (надзора) параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, или отклонения объекта контроля (надзора) от таких параметров. Основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий также может быть наступление

сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включенных в ежегодный план, поручение Президента Российской Федерации, поручение Правительства Российской Федерации о проведении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении конкретных контролируемых лиц, требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, истечение срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа об устранении выявленных нарушений, уклонение контролируемого лица от проведения обязательного профилактического визита (статья 49).

Для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, принимается решение контрольного (надзорного) органа, подписанное уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа, в котором указываются предусмотренные статьёй 55 Федерального закона сведения.

По окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия составляется акт контрольного (надзорного) мероприятия. В случае, если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в акте должно быть указано, какое именно требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. В случае устранения выявленного нарушения до окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в акте указывается факт его устранения (статья 57).

Федеральным законом закрепляется право контролируемого лица, в отношении которого выявлены нарушения требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, подать ходатайство о заключении с контрольным

(надзорным) органом соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений указанных требований. В соответствии с таким соглашением контролируемое лицо обязуется поэтапно выполнять мероприятия, направленные на устранение выявленных нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами, выделить соответствующие ресурсы, обеспечить ликвидацию негативных последствий в случае их наступления, обеспечить допуск должностных лиц контрольного (надзорного) органа на объект контроля (надзора), а контрольный (надзорный) орган приостанавливает действие предписания об устранении выявленных нарушений таких требований и принимает предусмотренные меры, при этом осуществляет поэтапную оценку исполнения контролируемым лицом соглашения (статья 59).

В случае несогласия с фактами и выводами, изложенными в акте контрольного (надзорного) мероприятия, контролируемое лицо вправе направить жалобу в порядке, предусмотренном Федеральным законом (статья 60).

Статьёй 62 Федерального закона регламентированы вопросы организации и осуществления государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

**Правовое управление  
Аппарата Совета Федерации**

## Контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: проблемы и перспективы Российской Федерации

### Информационно-аналитический материал

1. За время действия **Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»** (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) произошли существенные сдвиги в регулировании осуществления государственного и муниципального контроля в отношении предпринимательства, создавшие правовые условия для развития современных механизмов, повышающих его эффективность, удобство коммуникаций между контролирующими и контролируруемыми субъектами. Это позволило снизить административную нагрузку на бизнес и оставаться на страже прав российских граждан.

*В результате реформы контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) проверок бизнеса стало в **5,5** раза меньше по сравнению с 2019 годом<sup>1</sup>. В 2024 году завершился переход от временных ограничений (моратория) к полноценному внедрению риск-ориентированного подхода, что позволило значительно повысить эффективность контрольных мероприятий при сокращении их количества. В 2,3 раза выросло количество контрольных (надзорных) мероприятий по основанию «индикаторы риска» по сравнению с 2023 годом, при этом эффект по ним составил 87,3%, что на 11% больше, чем в 2023 году<sup>2</sup>. В 2024 году исполнено 21 мероприятие, предусмотренное планом-графиком реализации **Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года**<sup>3</sup>. В частности, продолжена цифровизация контроля в качестве одного из приоритетов реформы<sup>4</sup>. Федеральный закон от 28 декабря 2024 года № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» утвердил целый комплекс мер по снижению административной нагрузки на бизнес<sup>5</sup>.*

Вместе с тем большинство положительных результатов реформы КНД коснулись предпринимателей, государственных и муниципальных учреждений, а от муниципалитетов по-прежнему поступает большое количество жалоб на засилье предписаний, запросов, установление сжатых сроков для ответов, непосильную штрафную нагрузку на местные бюджеты.

*По информации заместителя Министра юстиции Российской Федерации Е.А. Ардабьевой, количество проверок контрольно-надзорных органов в отношении органов местного самоуправления (далее – МСУ) в 2023 году составило **152 тыс.**; в 2024 году – **164 тыс.** (+8%). Количество запросов контрольно-надзорных органов в 2023 году составило **729 тыс.**, в 2024 году – **817 тыс.** (+12%)<sup>6</sup>. Например, в **Новгородской области** рост проверок (включая прокуратуру) составил 41,4%, то есть с **1 171** в*

<sup>1</sup> Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Д.Ю. Григоренко заявил об этом на Всероссийском форуме контрольных органов – 2025 в г. Красноярске. / Сайт Минэкономразвития России, 17 октября 2025 года.

<sup>2</sup> Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году.

<sup>3</sup> Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 года № 3745-р.

<sup>4</sup> С участием 10 федеральных органов исполнительной власти проведен эксперимент по внедрению формата дистанционных проверок с помощью мобильного приложения «Инспектор». Реализован цифровой сервис по ведению дел об административных правонарушениях — подсистема «Административное производство», который обеспечивает сквозной процесс от проведения контрольного (надзорного) мероприятия до привлечения к административной ответственности.

<sup>5</sup> Среди таких мер: сокращение плановых контрольных (надзорных) мероприятий (по итогам моратория ограничения на плановый контроль установлены теперь на законодательном уровне); трансформация профилактических визитов (предусмотрено 2 вида таких визитов: обязательный профилактический визит и профилактический визит по инициативе контролируемого лица); определены конкретные основания для внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий; предусмотрены основания для внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении недобросовестного бизнеса; расширены возможности досудебного обжалования.

<sup>6</sup> По материалам выступления заместителя Министра юстиции Российской Федерации Е.А. Ардабьевой на заседании Государственной Думы 16 декабря 2025 года.

2022 году количество проверок возросло до **1 656** в 2024 году. Суммарное количество предписаний, представлений и протестов всех контрольно-надзорных органов (включая прокуратуру) также существенно увеличилось – с **2 115** в 2022 году до **2 515** в 2024 году, или на 18,9%.

2. В настоящее время общие подходы к организации КНД за деятельностью органов МСУ и их должностных лиц установлены статьей 41 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ).

В частности, статья 41 данного закона устанавливает необходимость соблюдения принципов объективности, открытости и гласности при проведении проверок в отношении органов МСУ. Органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов МСУ и их должностных лиц осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов МСУ соответствующего муниципалитета, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов. Не допускается дублирование полномочий органов государственного контроля (надзора) разных уровней. Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации. Плановые проверки проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Российской Федерации, при этом плановая проверка органа или должностного лица МСУ проводится не чаще 1 раза в 2 года.

#### В 2024-2025 годах приняты важные нормативные решения, направленные на снижение административной нагрузки на органы местного самоуправления



расширены основания прекращения производства по делам об административных правонарушениях в связи с недостаточностью финансирования осуществления полномочий органами местного самоуправления  
[Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 480-ФЗ]



органы местного самоуправления освобождены от уплаты исполнительского сбора по исполнительным документам, содержащим требования неимущественного характера  
[Федеральный закон от 31 июля 2025 года № 272-ФЗ]



изменения в направленности прокурорского надзора: акцент на профилактику вместо наказания органов местного самоуправления  
[приказ Генерального прокурора РФ от 31.08.2023 г. № 580]



прокуроры при издании предписаний органам местного самоуправления обязаны учитывать финансовые возможности МСУ, сроки формирования бюджетов и проведения закупок  
[приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2024 г. № 655]



введена процедура согласования с областными прокурорами подачи прокуратурой исковых заявлений, содержащих требования, которые могут повлечь финансовые затраты органов местного самоуправления на сумму более 1 млн. рублей  
[приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2024 г. № 655]

Положения Федерального закона № 248-ФЗ применяются к осуществлению КНД за деятельностью органов МСУ, за исключением деятельности по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения). Это означает, что такие зарекомендовавшие себя инструменты КНД в отношении хозяйствующих субъектов, как риск-ориентированный подход, профилактические мероприятия в ходе контроля за органами МСУ, не применяются. Такая практика приводит к **избыточному контролю и расширению штрафных санкций в отношении органов МСУ**. Сроки выполнения предписаний не учитывают требований бюджетного процесса, процедур муниципальных закупок и обеспеченности местных бюджетов. Контроль и надзор за деятельностью органов МСУ зачастую основывается на количественных показателях, а не на повышении качества оказания муниципальных услуг<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Там же.

*На большой объем задолженностей муниципалитетов по неисполненным предписаниям контрольно-надзорных органов и судебным решениям неоднократно обращалось внимание специалистами и практиками в области МСУ<sup>8</sup>. Президент Российской Федерации В.В. Путин<sup>9</sup> отметил, что в этой сфере надо менять подход и расширять практику применения профилактических мер.*

**Конституционный Суд Российской Федерации** (далее – КС РФ) также формирует важный тренд на освобождение от штрафов органов МСУ за неисполнение обязательств в случае отсутствия необходимых средств в муниципальном бюджете. В частности, КС РФ издал Постановление от 17 июля 2025 года № 29-П, которое касается применения положений статьи 24.5 КоАП РФ об освобождении от ответственности, в том числе органов МСУ, в случае недостатка финансирования<sup>10</sup>. В Постановлении Суд рассматривал ситуацию с финансированием переданных на муниципальный уровень государственных полномочий в сфере обеспечения жильем сирот. В результате нормы части 5 статьи 24.5 КоАП РФ применительно к этому случаю были истолкованы так, что в случае передачи указанного полномочия на муниципальный уровень в обязательном порядке осуществляется передача финансовых средств (субвенций). В случае отсутствия указанных средств, за неисполнение муниципалитетом рассматриваемой обязанности соответствующие органы МСУ освобождаются от ответственности.

*Вместе с тем, прекращение производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 17.15 КоАП РФ, на основании части 5 статьи 24.5 данного Кодекса не влечет прекращения обязанности органа МСУ исполнить в соответствии с законодательством об исполнительном производстве содержащееся в исполнительном документе требование неимущественного характера; оно также не снимает с органов государственной власти обязанность по передаче органам МСУ материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления государственных полномочий, в том числе в части исполнения соответствующих судебных актов.*

Однако эксперты отмечают, что контрольно-надзорные органы при проведении проверок (составлении предписаний) и суды при вынесении решений, в том числе по требованиям неимущественного характера, не всегда учитывают доводы органов МСУ о невозможности исполнить предписание (судебное решение) в установленные сроки в связи с отсутствием средств в местном бюджете. За неисполнение муниципальными органами власти требований, содержащихся в исполнительном документе, в установленный срок должностные лица органов МСУ привлекаются к административной ответственности по части 1.3 статьи 17.15 КоАП РФ<sup>11</sup>.

Экспертами предлагается рекомендовать Федеральной службе судебных приставов провести с территориальными подразделениями разъяснительную работу в целях обеспечения учета при рассмотрении вопросов о привлечении должностных лиц МСУ к административной ответственности за ненадлежащее исполнение полномочий в силу недостаточности бюджетных средств, а также предусмотренных частями 4 и 5 статьи 24.5 КоАП РФ оснований прекращения производства по делу об административном правонарушении. Правительству Российской Федерации рекомендовано внедрить: риск-ориентированный подход, предполагающий категорирование рисков в деятельности органов

<sup>8</sup> В частности, на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (20 апреля 2023 года); на «круглом столе» на тему «О совершенствовании законодательства об административной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц» (10 июня 2024 года); на встрече Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко с женщинами – главами муниципальных образований (18 апреля 2024 года).

<sup>9</sup> В рамках Всероссийского форума «Малая родина - сила России» (15 -16 января 2024 года). Президент подчеркнул, что важно «не штрафы выкатывать», а предупреждать чиновников об ошибках и помогать людям на местах их не совершать.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2025 года № 29-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда».

<sup>11</sup> Доклад ВАРМСУ о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2024-2025 годах.

и должностных лиц МСУ, а также заключение соглашений об устранении выявленных нарушений. Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рекомендовано рассматривать на заседаниях межведомственных рабочих групп по систематизации практики КНД вопросы о привлечении к административной ответственности должностных лиц МСУ с участием заинтересованных органов государственного контроля (надзора)<sup>12</sup>.

3. Специалистами отмечаются и **проблемы в организации прокурорского надзора за органами МСУ**, такие как направление в адрес глав муниципалитетов обращений граждан по вопросам, решение которых не относится к их компетенции. Такая практика ведет к значительному повышению нагрузки на муниципальных служащих, особенно в случае небольшой штатной численности соответствующего органа. На постоянной основе у органов МСУ запрашивается информация, которая размещена в официальных источниках и является общедоступной. Для решения проблемы предлагается расширить применение электронного документооборота при взаимодействии контрольно-надзорных органов с муниципалитетами<sup>13</sup>.

Также специалисты выделяют **проблему неисполнения требований прокурора об изменении правовых актов**<sup>14</sup>, в которых были обнаружены те или иные нарушения. Требование прокурора учитывается в установленном порядке органом, который издал соответствующий акт, и подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании. Однако возникают случаи, когда ближайшее заседание местного представительного органа откладываться длительное время. Тем самым нормативный правовой акт, который содержит нарушения, действует до его рассмотрения на заседании, что может повлечь за собой определенные негативные последствия. Во избежание подобных проблем предлагается закрепить за органом МСУ обязанность по исполнению требования прокуратуры об устранении нарушений в правовом акте и направления уведомления об устранении в органы прокуратуры в установленный срок<sup>15</sup>.

В настоящее время серьезную проблему составляют организационные трудности. Специалисты отмечают **отсутствие межрайонных прокуратур или их малое количество** по сравнению с районными, в связи с чем возникает неопределенность в части осуществления надзора за конкретными муниципалитетами<sup>16</sup>.

*Так, например, на территории Свердловской области на 2024 год действовало 67 прокуратур, подчиняющихся Прокуратуре Свердловской области, из числа которых 7 имели статус межрайонных прокуратур, из которых 2 природоохранные. Камышловская межрайонная прокуратура Свердловской области должна осуществлять надзор за всеми 54 населенными пунктами Камышловского района. Вместе с тем, по мнению экспертов, их удаленность является серьезным препятствием для оперативного выезда прокурора на место в связи с проведением проверочных действий.*

По мнению специалистов, учитывая, что каждый муниципалитет обладает своими особенностями и требует индивидуального подхода, имеется необходимость введения органами прокуратуры **специальной методики по осуществлению надзора в конкретном**

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> По материалам стенограммы 544-го заседания Совета Федерации, 10 мая 2023 года.

<sup>14</sup> Жукова В.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами прокуратуры в Российской Федерации. // Молодой ученый. 2022. № 12 (407).

<sup>15</sup> Такое уточнения срока исполнения предписания прокуратуры об устранении нарушений в правовом акте позволит исключить возможность того, что не соответствующие законодательству нормы продолжают действовать неопределенное время и после вынесения предписания об устранении нарушений.

<sup>16</sup> Прокурорский надзор осуществляется по зональному принципу нижестоящими прокурорами. Прокуратуры города осуществляют надзор в пределах городского округа, районные – в пределах района, остальные населенные пункты фактически находятся вне их ведения. Подшивалов А.С. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления // Вопросы российского и международного права, 2024.

**муниципалитете**, которая позволит обеспечить эффективность в надзорной деятельности за органами МСУ<sup>17</sup>.

4. Акцент на необходимость совершенствования контроля за деятельностью органов МСУ был сделан на заседании **Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению**, состоявшемся в апреле 2023 года, где Правительству Российской Федерации были даны соответствующие поручения, прежде всего направленные на расширение практики профилактических мер<sup>18</sup>. Тема контроля в сфере местного самоуправления обсуждалась и на **Всероссийском форуме «Малая родина – сила России»** (далее – Форум), прошедшем в г. Москве 15-16 января 2024 года.

*Вопросы совершенствования КНД за деятельностью органов МСУ и муниципальных учреждений рассматривались на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации (7 ноября 2023 года); на ежегодном совещании Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко со статс-секретарями – заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти (4 декабря 2023 года); в рамках межведомственного совещания в Генеральной прокуратуре Российской Федерации (15 апреля 2024 года); на «круглом столе» на тему «О совершенствовании законодательства об административной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц» (10 июня 2024 года). По итогам указанных мероприятий были выработаны рекомендации в адрес профильных органов власти, направленные на решение задач совершенствования контрольных (надзорных) мероприятий в отношении органов МСУ. Суть предложений: предусмотреть при определении размеров штрафов учет реальной возможности их уплаты органами МСУ; внедрить риск-ориентированный подход при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью органов МСУ; предусмотреть механизм досудебного обжалования действий контрольно-надзорного органа в рамках контроля за органами МСУ; предусмотреть механизм проведения профилактических мероприятий в отношении органов МСУ.*

5. В целях решения указанных задач Совет Федерации 1 апреля 2026 года одобрил **Федеральный закон «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»**<sup>19</sup> (далее – Закон).

*Закон регулирует отношения, связанные с организацией и осуществлением контроля (надзора) за деятельностью органов МСУ и их должностных лиц по обеспечению соблюдения при осуществлении полномочий **по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения**, закрепленных за органами МСУ Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), требований, установленных федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также с организацией и осуществлением государственного контроля за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий. Предусматривается установление гарантий защиты прав органов МСУ и должностных лиц МСУ как контролируемых лиц. В случае, если при перераспределении полномочий, предусмотренном Федеральным законом № 33-ФЗ, полномочия по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения осуществляются региональными органами государственной власти, контроль (надзор) осуществляется в отношении уполномоченных на осуществление таких*

<sup>17</sup> Подшивалов А.С. Указ. соч.

<sup>18</sup> Перечень поручений Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 года № Пр-1111 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года.

<sup>19</sup> По состоянию на 31 марта 2026 года указанный Федеральный закон планируется к рассмотрению на 610-м заседании Совета Федерации. Законопроект № 1058242-8 «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» был разработан во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 года № Пр-1111 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года.

полномочий органов власти и их должностных лиц. То есть, контролируемые лицами признаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица.

**Основные новации Закона** направлены на внедрение механизмов КНД в отношении органов МСУ и их должностных лиц, которые в настоящее время предусмотрены Федеральным законом № 248-ФЗ для хозяйствующих субъектов и органов МСУ (за исключением деятельности по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения).

1) Установление **риск-ориентированного подхода** при осуществлении контроля и надзора за деятельностью органов МСУ и их должностных лиц.

**Объекты контроля (надзора)** за деятельностью органов МСУ и их должностных лиц<sup>20</sup> будут отнесены к **разным категориям риска** причинения вреда (ущерба), в зависимости от установленных Законом критериев (чрезвычайно высокий риск; высокий риск; значительный риск; средний риск; умеренный риск; низкий риск). Указанные категории риска будут влиять на необходимость и периодичность плановых контрольных мероприятий. Например, для объектов, отнесенных к низкой категории риска, плановые мероприятия проводиться не будут, для них предусмотрены только профилактические визиты. А при выдаче предписаний и определении срока их исполнения обязательно должны учитываться особенности формирования местных бюджетов и процедуры муниципальных закупок.

Как отмечают эксперты, введение риск-ориентированного подхода обусловлено необходимостью **переориентации внимания контрольно-надзорных органов на «недобросовестные» объекты контроля** и сокращения общего количества проверок. Проведение серийных контрольных мероприятий в отдельных случаях может парализовать деятельность объекта контроля. С принятием Закона в зависимости от разработанных индикаторов органы публичной власти смогут присваивать субъектам МСУ уровень риска и на его основании увеличивать или уменьшать количество проверок. **Сопредседатель ВАРМСУ И.М. Гусева** отметила, что «это поможет снизить нагрузку на местные власти и направит усилия на предотвращение проблем»<sup>21</sup>.

2) Проведение **профилактических мероприятий**.

Среди них: **информирование; обобщение правоприменительной практики; объявление предупреждения; консультирование; профилактический визит**. В частности, в ходе профилактического визита инспектор осуществляет ознакомление с объектом контроля (надзора), сбор сведений, необходимых для отнесения объектов контроля (надзора) к категориям риска, и проводит оценку уровня соблюдения контролируемым лицом требований, то есть фиксирует нарушение для исправления. Профилактические мероприятия проводятся на основании ежегодной программы<sup>22</sup>, которая утверждается контрольным органом.

3) Закрепление процедуры **досудебного обжалования** при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью органов МСУ.

Согласно Закону, органы МСУ и их должностные лица, права которых, по их мнению, были нарушены в рамках осуществления контроля (надзора), имеют право на досудебное обжалование в том числе: решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий и обязательных профилактических визитов; решений об отказе в проведении профилактических визитов по инициативе контролируемого лица; актов контрольных (надзорных) мероприятий, обязательных профилактических визитов, предписаний об устранении выявленных нарушений; решений об отнесении объектов контроля (надзора) к соответствующей категории риска; действий (бездействия) должностных лиц контрольного

<sup>20</sup> Это действия (бездействие) органов МСУ и должностных лиц МСУ при осуществлении полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также результаты такой деятельности, действий (бездействия), выражающиеся в обеспечении соблюдения требований, установленных федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации

<sup>21</sup> Шахов А.А. Закон о контроле за местными властями. // Бюджет.ру, 14 января 2026 года.

<sup>22</sup> Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, правам и законным интересам населения муниципального образования.

(надзорного) органа в рамках контрольных (надзорных) мероприятий и обязательных профилактических визитов.

4) Вводится возможность заключения **соглашения об устранении выявленных нарушений**. Такое соглашение может быть заключено, если требуются значительные материальные и временные затраты, капитальные вложения, включая строительство. На срок исполнения таких соглашений приостанавливается действие выданного предписания.

5) Устанавливается **обязательность учета контрольно-надзорными органами особенностей, связанных с формированием местных бюджетов** и процедурой муниципальных закупок при выдаче предписаний об устранении нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов МСУ.

*Как отмечают эксперты, это должно способствовать уменьшению расходов местных бюджетов на выплату штрафов и исполнение судебных решений и позволит направить высвободившиеся средства на решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения<sup>23</sup>.*

Вместе с тем **сохраняется координирующая роль органов прокуратуры** в организации и проведении проверок за органами МСУ и их должностными лицами, – как и в настоящее время, проведение плановых и внеплановых проверок необходимо будет согласовывать с органами прокуратуры.

Помимо этого, законопроектом предусматривается:

**продление сроков исполнения предписаний об устранении нарушений требований, установленных федеральным законодательством;**

*Так, срок исполнения предписания при наличии обстоятельств, вследствие которых его исполнение невозможно в установленный срок, может быть продлен до 3 лет на основании решения уполномоченного должностного лица контрольного органа, выдавшего предписание, по ходатайству органа МСУ, его должностного лица. Таким образом, по мнению экспертов, на практике проверяющий не сможет поставить нереальный срок исправления нарушения, игнорируя то, что у муниципалитета отсутствуют на это средства<sup>24</sup>.*

**занесение информации о проверках МСУ в единый реестр видов контроля и единый реестр проверок.** Проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения отсутствует в едином реестре проверок, не допускается;

*Данные вносятся в указанные реестры в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Сведения, включаемые в единый реестр видов контроля, определяются Правилами формирования и ведения единого реестра видов контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации. Оператором единого реестра видов контроля является уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти. Информация о плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятиях, профилактических мероприятиях в отношении деятельности органов МСУ и их должностных лиц, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений подлежит включению в единый реестр проверок в соответствии с Правилами формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденными Правительством Российской Федерации. Оператором единого реестра проверок является Генеральная прокуратура Российской Федерации.*

определяется **порядок межведомственного взаимодействия** при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью органов МСУ и их должностных лиц. Документы, оформляемые контрольным органом при осуществлении контроля за деятельностью органов МСУ и их должностных лиц, составляются в форме электронного документа и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью;

<sup>23</sup> Шахов А.А. Указ. соч.

<sup>24</sup> По мнению депутата Государственной Думы А. Говырина // «NEWS.ru», 24 марта 2026 года.

устанавливается **право дополнительного использования** в рамках КНД информационных систем контрольных (надзорных) органов, в том числе информационных систем субъектов Российской Федерации для информирования контролируемых лиц.

Закон вступает в силу с 1 января 2028 года. До 31 декабря 2028 года контроль (надзор) за органами МСУ и их должностными лицами будет проводиться по прежним правилам, а все федеральные и региональные акты, регулирующие контроль (надзор) за местной властью, должны быть приведены в соответствие с новым Законом до 1 сентября 2028 года.

6. По мнению экспертов, с принятием Закона контроль работы местной власти перестанет быть хаотичным и превратится в понятную, предсказуемую систему<sup>25</sup>. Помимо этого, **выравниваются условия проверок бизнеса и муниципалитетов, расширяя их правовые гарантии**: контрольные мероприятия в отношении органов МСУ будут осуществляться исходя из отнесения их к категориям риска и с приоритетом профилактики нарушений. По мнению экспертов, это будет способствовать уменьшению расходов местных бюджетов на выплату штрафов и исполнение судебных решений. Высвобождаемые средства будут направляться на решение текущих вопросов муниципалитета<sup>26</sup>.

*Данную точку зрения разделяет глава г. Кемерово Д.В. Анисимов, который отмечает, что проверки станут точечными, а решения контролеров можно будет прозрачно обжаловать<sup>27</sup>. Политолог П. Складчук полагает, что выделение КНД в отдельный федеральный закон позволит сделать правоприменительную практику более единообразной, снизить нагрузку на муниципальных служащих<sup>28</sup>.*

Вместе с тем некоторые эксперты еще на этапе обсуждения законопроекта высказывали опасения в связи с его принятием. В первую очередь, они связаны с тем, что вводимый контроль в отношении органов МСУ, сходный с контролем за коммерческими организациями, может восприниматься, как **вмешательство в деятельность местных органов власти**<sup>29</sup>. В качестве еще одного недостатка отмечалось установленное новациями **рамочное регулирование**, – большинство вопросов будет регулироваться подзаконными актами<sup>30</sup>. Неясны формы учета контрольно-надзорными органами особенностей, связанных с формированием местных бюджетов и процедурой муниципальных закупок, при выдаче предписаний об устранении нарушений, выявленных при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью органов МСУ<sup>31</sup>.

Ожидается, что применение новых норм на практике приведет к снижению административной нагрузки на муниципалитеты. Однако решая эту задачу, нельзя допускать, чтобы снижение количества проверок негативно отражалось на качестве решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности граждан, – **Президент Российской Федерации В.В. Путин** подчеркивал роль муниципалитетов как органов, обеспечивающих работу организаций высокого риска<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Такое мнение выразили депутаты Государственной Думы К. Панеш, К. Говырин // Российская газета, 24 марта 2026 года.

<sup>26</sup> Коммерсантъ, 28 октября 2025 года.

<sup>27</sup> RuNews24., 28 октября 2025 года.

<sup>28</sup> РИА Новости, 28 октября 2025 года.

<sup>29</sup> По мнению юриста Г. Митина, в этом есть противоречие конституционному принципу отделения МСУ от государственной власти. // Вести, 28 октября 2025 года. По мнению экспертов, дискуссионность вводимого контроля заключается в том, что органы МСУ приравниваются к объектам регулирующего воздействия со статусом юридического или физического лица, что прямо влияет на самостоятельность МСУ. Шахов А.А. Указ. соч.

<sup>30</sup> Мнение юриста О.Захарова. // Вести, 28 октября 2025 года.

<sup>31</sup> Шахов А.А. Указ. соч.

<sup>32</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года.



## КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

### СОДЕРЖАНИЕ\*

#### ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- Дмитрий Григоренко: муниципалитеты станут проверять по новым правилам (30 октября 2025 г.) 2
- О проекте федерального закона № 1058242-8 «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (в части установления порядка организации и осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления)  
(материалы заседания Государственной Думы 16 декабря 2025 г.) 3

#### АКТУАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

- Петрова В., Сапожков О.* Риск-ориентированный подход к контролю муниципалитетов сократит штрафы «из бюджета в бюджет» 6
- Замахина Т.* Госдума приняла закон о реформе контроля над муниципалитетами 7
- Петрова В.* Риск-ориентированный подход к контролю за местными властями отложен на год 8
- Филоненко В.* У местных властей появится больше денег на решение проблем. Реформа контроля над муниципалитетами позволит снизить их расходы на выплату штрафов 9
- Камалов Ф.С.* К вопросу о реформировании контрольно-надзорной деятельности и прокурорского надзора в сфере местного самоуправления 10
- Баженова О.И.* Проблема защиты прав местного самоуправления по административным искам прокуроров в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц 13
- Накиб Д.В.* Роль судебного контроля в сфере деятельности органов местного самоуправления 32
- Мартыненко С.В.* Вопросы контроля муниципальных закупок 35
- Носов А.А.* Взаимодействие региональных и муниципальных КСО 36
- Юдина Е.К.* Совместный и параллельный контроль 38

---

\* Информационная подборка материалов подготовлена по информационно-библиографическим ресурсам Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки). В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, предоставляемые публикации не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.

### ДМИТРИЙ ГРИГОРЕНКО: МУНИЦИПАЛИТЕТЫ СТАНУТ ПРОВЕРЯТЬ ПО НОВЫМ ПРАВИЛАМ\*

30 октября 2025 г.

Правительство утвердило для внесения в Госдуму проект закона «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления». Документ предлагает распространить на муниципалитеты подходы, которые ранее были выработаны в рамках федеральной реформы: риск-ориентированные проверки, профилактические визиты, досудебное обжалование и прочее.

«Проект закона является продолжением системной работы Правительства по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в России. Мы предлагаем внедрить риск-ориентированный подход в контроль за органами местного самоуправления, за тем, как они исполняют свои полномочия. Такой подход уже зарекомендовал себя в проверках бизнеса и некоммерческих организаций. Мы видим стабильные результаты: при снижении административной нагрузки эффективность проверок и профилактических мероприятий растет. То есть количество проверок стало меньше, а их результативность выше», – прокомментировал вице-премьер – глава Аппарата Правительства Дмитрий Григоренко.

Кроме того, нормы проекта закона рассчитаны на снижение расходов местных бюджетов на уплату штрафов и дают возможность планировать исполнение требований контрольных органов не в ущерб решению иных приоритетных задач.

Законопроект предполагает, что муниципалитеты, как и хозяйствующие субъекты, будут отнесены к разным категориям риска, в зависимости, например, от территориальных критериев. В свою очередь категория риска будет влиять на необходимость и периодичность плановых контрольных мероприятий. Например, для объектов, отнесенных к низкой категории риска, плановые мероприятия проводиться не будут, только профилактические визиты. А при выдаче предписаний и определении срока их исполнения обязательно должны учитываться особенности формирования местных бюджетов и процедуры муниципальных закупок.

Также впервые в отношении муниципалитетов предлагается ввести превентивные механизмы контроля: профилактический визит (инспектор не выписывает штраф, но фиксирует нарушение для исправления), консультирование и другие. Профилактические мероприятия проводятся на основании ежегодной программы, которая утверждается контрольным органом.

Для муниципалитетов станет доступна процедура досудебного обжалования. Вводится возможность заключения соглашения об устранении выявленных нарушений. Такое соглашение может быть заключено, если требуются значительные материальные и временные затраты, капитальные вложения, включая строительство. На срок исполнения таких соглашений приостанавливается действие выданного предписания.

Неизменным остается необходимость согласовывать проведение плановых и внеплановых проверок с органами прокуратуры. Это правило действует и сегодня.

Данный проект закона был разработан по поручению Президента Минюстом России в тесном взаимодействии со Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления. Планируется, что нормы вступят в силу с 1 января 2027 года, но применяться будут с 1 января 2028 года. Это время дается для разработки плановых мероприятий.

---

\* Дмитрий Григоренко: муниципалитеты станут проверять по новым правилам // Официальный сайт Правительства Российской Федерации, 30 октября 2025 г. - <http://government.ru/news/56708/> (дата обращения: 31.03.2026)

**О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 1058242-8  
«ОБ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОТНОШЕНИИ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ» (В ЧАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ПОРЯДКА  
ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)\***

*Материалы заседания Государственной Думы 16 декабря 2025 г.*

(...) **Ардабьева Е.А.**, *статс-секретарь – заместитель Министра юстиции Российской Федерации*. (...) Законопроект подготовлен во исполнение поручения Президента Российской Федерации и очень востребован муниципальным и экспертным сообществами. Неоднократно проводились его обсуждения на различных площадках, в том числе муниципальных органов и Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления.

Одной из серьезных проблем для муниципалитетов в настоящее время является взаимодействие с контрольными органами: проводится большое количество проверок, сроки которых не ограничены, а содержание и сроки выполнения предписаний не учитывают требований бюджетного процесса, процедур муниципальных закупок и, собственно, обеспеченности местных бюджетов.

Законопроектом, обращаю внимание, никакие новые виды контроля не устанавливаются, наоборот, мы предлагаем оптимизировать контроль за муниципалитетами, а именно внедрить предусмотренные Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном... и муниципальном контроле в Российской Федерации» подходы, которые уже хорошо опробованы, в том числе бизнесом.

Что именно мы предлагаем внедрить? Риск-ориентированный подход, профилактику правонарушений, механизм продления сроков исполнения предписаний, процедуру досудебного обжалования решений контролеров. Применение этих механизмов должно оптимизировать работу контрольно-надзорных органов, использование имеющихся у них организационных, кадровых, материально-технических, финансовых ресурсов, а также позволит значительно снизить количество проверок муниципалитетов.

Принятие законопроекта будет способствовать уменьшению расходов местных бюджетов, связанных с выплатой штрафов и исполнением судебных решений, что позволит направить высвобождаемые средства на решение вопросов местного значения. (...)

**Диденко А.Н.**, *председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, фракция ЛДПР*.

(...) Действительно, важный законопроект, обсуждался он в Совете при президенте по развитию местного самоуправления еще в 2023 году. Какое-то время ушло на консультации, главная задача, конечно, была снизить проверочную нагрузку на органы местного самоуправления, и здесь очень важно, чтобы задачи этого регулирования были достигнуты, чтобы ни в коем случае эта нагрузка вопреки замыслу авторов инициативы не увеличилась. Очень многое, конечно, будет зависеть от доработки текста законопроекта ко второму чтению. У нас в ходе рассмотрения на заседании комитета были небольшие замечания, в том числе связанные с новыми подходами в части распределения полномочий. С учетом того что довольно большой объем полномочий может быть перенесен на региональный уровень, возникает вопрос, кого проверять. То есть эти полномочия не перестают быть вопросами местного значения, просто будут осуществляться на региональном уровне власти, поэтому, мне кажется, вот в части техники новой 32-й статьи 33-го закона, о полномочиях, здесь нужно это особо оговорить.

И второй вопрос, по юридической технике. Здесь можно, конечно, сделать отсылочные нормы к 248-му закону, что позволит дублирующие формулировки в тексте законопроекта... он довольно объемный, 60 с лишним статей, 120 страниц текста - возможно, в целях упрощения, уменьшения объема материала имеет смысл оформить отсылочные нормы. Ну или, возможно, оставить все как есть, руководствуясь тем принципом, что муниципальные должностные лица, муниципальные служащие в ходе проверочных мероприятий могут руководствоваться только нормами специального закона в части органов местного самоуправления и не отвлекаться на нормы 248-го закона. Нам это нужно будет между чтениями еще раз внимательно обсудить.

---

\* Материалы заседания Государственной Думы 16 декабря 2025 г. // Государственная Дума. Стенограмма заседаний. – 2025. – Бюл. № 331 (2246). - С. 70-74. – Материалы приводятся выборочно.

Комитет не планирует торопиться с принятием закона. Есть необходимость все-таки собрать еще мнения, оценки, поскольку были обсуждения и в комитете. Пока из регионов только положительные отзывы приходят, еще ни один из органов власти, ни законодательный, ни исполнительный, против не высказался. Кое-где есть консолидированные позиции, в основном высказываются высшие должностные лица. Работа по сбору отзывов продолжается, некоторые отзывы с предложениями, с замечаниями. После Нового года работа будет продолжена. Это очень важный законопроект, поскольку действительно органы местного самоуправления всегда большое количество времени тратят на прохождение всевозможных проверочных мероприятий.

И очень важно до принятия законопроекта в третьем чтении - он у нас с отложенным сроком вступления, в 2027 году только должен полностью вступить в юридическую силу - посмотреть отраслевые нормативные акты, которые касаются уже отраслевого контроля (надзора). И, разумеется, до принятия в третьем чтении нужно с этими подходами определиться, чтобы мы ни в коем случае не увеличили надзорную нагрузку и проверочную нагрузку на муниципалитеты.

В целом комитет концепцию законопроекта поддерживает с небольшими замечаниями и рекомендует Государственной Думе принять его в первом чтении. (...)

**Новиков Д.П., фракция ЛДПР.** Уважаемая Елена Анатольевна, каким образом будет осуществляться контрольно-надзорная деятельность, в случае если данные полномочия будут исполняться не органами местного самоуправления, а органами власти субъектов Российской Федерации или должностными лицами?

**Ардабьева Е.А. (...)** Эти полномочия тогда будут исполняться органами субъектов, ну, мы еще соответствующую поправку внесем в положения законопроекта. И хотела бы обратить особое внимание на то, что если, например, переданные полномочия не осуществляются органами местного самоуправления, а осуществляются органами субъектов, то проверять будут органы субъектов, а не органы местного самоуправления. Вот это очень важно. (...)

**Останина Н.А., председатель Комитета по защите семьи, вопросам отцовства, материнства и детства, фракция КПРФ. (...)** по законопроекту (...) предполагается проведение как плановых, так и внеплановых проверок. Ну, по опыту мы знаем, что плановые проверки имеют низкую эффективность, объекты контроля обычно знают о дате проведения мероприятий, успевают подготовиться. Как вы планируете соотносить количество и предметы плановых и внеплановых проверок, особенно учитывая риск-ориентированную модель, которая предлагается в вашем законопроекте?

**Ардабьева Е.А. (...)** Действительно, у нас сейчас проводятся плановые и внеплановые проверки. Плановые, как вы знаете, у нас согласовываются вперед с прокурорскими органами. Соответственно, у нас плановые проверки проходят по объектам, ну, таким рисковым, по объектам, которые мы проверяем не так часто, но органы видят, что все-таки нужно это проверить. Ну, я вам даже расскажу, как мы на уровне федерального надзора проверяем некоммерческие организации. Понятно, что их миллионы, и мы не можем их все проверить, и все отчеты, которые они сдают, мы тоже не можем проверить, естественно, хотя стараемся. Поэтому мы в перечень плановых проверок на три года закладываем те организации - и согласовываем с прокуратурой, - по которым либо мы видим высокие риски, либо соответствующие органы все-таки подсвечивают эти истории. Все равно это плановые проверки, всех охватить невозможно.

Что касается соотношения плановых и внеплановых проверок в отношении муниципалитетов. На наш взгляд, все-таки мы в этом законопроекте больше делаем упор на профилактику, чтобы, наоборот, количество внеплановых проверок снизить, и чтобы были профилактические мероприятия в виде постоянных рейдов, в виде профилактических визитов, и чтобы максимально снизить вот эти показатели индикатора риска, которые могут быть у какого-то муниципалитета.

Если вы еще раз посмотрите законопроект, то увидите, что, когда низкий индикатор риска, контрольные органы вообще не вправе выходить на проверки и могут осуществлять только профилактические мероприятия в виде, например, профилактических визитов, при этом они не штрафуют эти муниципальные органы, должностных лиц, только помогают им именно исправить те ошибки, те недочеты, которые могут быть выявлены в работе, в деятельности этих муниципальных органов. То есть здесь мы видим все-таки, что будет больше упор на профилактику. (...)

**Куринный А.В., фракция КПРФ.** Уважаемая Елена Анатольевна, я так понимаю, что предлагается процедуру усложнить, для того чтобы проверку было сложнее провести. Ну, в части коммерческих или некоммерческих организаций, которыми вы занимаетесь, понятно, а вот как быть с публичными органами? Органы местного самоуправления занимаются выполнением огромного количества разного рода полномочий, которые напрямую связаны с жизнедеятельностью. Вот как это может отразиться на эффективности органов местного самоуправления? Это первое.

И второе. Главная причина неэффективности - это отсутствие денежных ресурсов и несоответствие количества полномочий объему финансов. Считаете ли вы, что вообще возможно

кардинально изменить ситуацию при такой парадигме распределения финансовых средств: выполнить надо, проверка показывает, что что-то не выполнено, штрафуют, но денег на то, чтобы эту функцию обеспечить, у муниципалитета просто нет?

**Ардабьева Е.А.** (...) В законопроекте заложена такая модель, что во время проведения проверки, если она проводится в рамках риск-ориентированного подхода... Как я уже сказала, шесть индикаторов риска заложено у контрольных органов, каждый контрольный орган должен установить не менее трех таких индикаторов, причем один из них должен быть низкого риска, который не предполагает контрольно-надзорных мероприятий с последующим штрафом или привлечением к ответственности. Основная модель, которая здесь заложена, как нам кажется, позволит избежать бюджетных расходов, с учетом того что не так много доходов у местных бюджетов, в связи с невозможностью привлечения к административной ответственности в процессе проверки. Если в процессе проверки муниципальный орган уже исправил те недочеты и ошибки, которые выявил орган во время проверки... Сейчас их штрафуют, даже если они исправили это.

У нас заложена модель, в рамках которой будет невозможно оштрафовать в процессе проверки. Более того, если все-таки в процессе проверки контрольно-надзорный орган выдал такое предписание и орган местного самоуправления не выполнил в процессе проверки что-то, не смог устранить, и у него не хватает бюджетных финансовых ресурсов, он имеет право заключить соглашение с контролирующим органом на срок до трех лет, чтобы выполнить это предписание.

Таким образом, у него будет возможность оценить свои бюджетные ресурсы. И если все-таки штраф в итоге будет результатом привлечения к ответственности, ну, это будет не сразу и только после того, как вот это соглашение будет исполняться. Поэтому, на наш взгляд, наоборот, мы здесь всячески препятствуем контролирующим органам налагать вот эту ответственность сразу во время проверки на должностных лиц и органы муниципалитета. (...)

**Тумусов Ф.С., фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ».** (...) я правильно понимаю, что данный законопроект разработан в связи с тем, что раньше органы местного самоуправления были вне государственной власти, а сейчас они как бы входят в единую систему публичной власти и в связи с этим как бы приравниваются к органам государственной власти, становятся субъектом проверки? И еще (вы наверняка анализировали), с принятием данного закона количество проверок увеличится или, наоборот, уменьшится?

**Ардабьева Е.А.** (...) Количество проверок мы анализировали. Мы являемся органом, который мониторит законодательство и в том числе количество проводимых остальными органами проверок, сейчас наши цифровые системы это позволяют. Ну вот немного статистики. За 2023 год у нас количество проверок контрольно-надзорных органов, а это все органы федеральные и прокуратура, было 152 тысячи; в 2024 году - прибавка, плюс 8 процентов, 164 тысячи. Одних только запросов контрольно-надзорных органов в 2023 году было 729 тысяч, в 2024 году - прибавка, плюс 12 процентов, 817 тысяч. Наш законопроект как раз и направлен на то, чтобы снизить количество этих проверок.

Отвечая на вашу реплику о том, что по ранее действовавшим положениям Конституции органы местного самоуправления не входили в состав органов государственной власти, а сейчас входят и от этого как-то поменялось у нас количество проверок или поменяется, - это не так. Законопроект, который мы предлагаем, касается публичного контроля, контроля за муниципалитетами как органами публичного образования. У нас по 248-му федеральному закону, в котором говорится о государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации, тоже контролируются муниципалитеты, но контроль за ними осуществляется только как за хозяйствующими субъектами. Сейчас у нас в новом федеральном законе, № 131-ФЗ, который регулирует органы местного самоуправления, вопросы местного значения и так далее, тоже есть статья о публичном контроле, но она всего одна, там 21 пункт, очень такие декларативные, рамочные пункты.

Законопроект, который мы предлагаем, более конкретный, более подробный, что не позволяет контролирующим органам ни на шаг отойти от тех предписаний и тех сроков, которые в нем указаны. Поэтому еще раз скажу, что этот законопроект... вот этот контроль, который мы здесь прописываем, и сейчас существует, мы новые виды контроля не вводим. Он как существовал до того, как органы местного самоуправления вошли в систему органов госвласти, так и сейчас... Мы регламентируем именно подробный механизм этих проверок для контролирующих органов и должностных лиц органов местного самоуправления. (...)

### РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К КОНТРОЛЮ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ СОКРАТИТ ШТРАФЫ «ИЗ БЮДЖЕТА В БЮДЖЕТ»\*

*В. Петрова, О. Сапожков*

Как стало известно “Ъ”, работа правительства над законопроектом о распространении риск-ориентированного подхода в контроле и надзоре на проверки муниципалитетов находится на финальной стадии. Правкомиссия по законопроектной деятельности на заседании 27 октября одобрила проект Минюста — он также вносит изменения в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Курирующий в правительстве сферу КНД вице-премьер Дмитрий Григоренко рассчитывает таким образом сократить избыточную нагрузку на местные власти и их расходы на выплату штрафов из бюджета в бюджет — сейчас они поглощают существенную часть муниципальных доходов. Новое регулирование позволит оставить больше средств «на земле» и сфокусировать расходы на актуальных задачах местной власти.

Как сообщили “Ъ” в секретариате вице-преьера и главы аппарата Белого дома Дмитрия Григоренко, комиссия правительства по законопроектной деятельности на заседании 27 октября одобрила подготовленный Минюстом проект закона о реформе проведения проверок органов местного самоуправления (МСУ). «По аналогии с 248-ФЗ («О госконтроле»). — “Ъ”) контрольные мероприятия в отношении органов местного самоуправления будут осуществляться исходя из отнесения их к категориям риска и с приоритетом профилактики нарушений. Это расширит правовые гарантии органов МСУ, а также будет способствовать уменьшению расходов местных бюджетов на выплату штрафов и исполнение судебных решений. Высвобождаемые средства будут направляться на решение текущих вопросов муниципалитета», — отметили в секретариате вице-преьера.

Законопроект сохраняет координирующую роль органов прокуратуры в организации и проведении проверок, но закрепляет приоритет профилактических мероприятий перед контрольно-надзорными, а также реализует механизм продления сроков исполнения предписаний контролеров об устранении нарушений, соглашений об исправлении недостатков и вводит процедуры досудебного обжалования при проведении проверок органов МСУ. Само проведение профилактики нарушений уже предусмотрено для бизнеса федеральным законом о госконтроле (248-ФЗ), но он не регулирует деятельность органов МСУ.

«Принятие законопроекта в совокупности с федеральным законом №248-ФЗ позволит сформировать целостную и сбалансированную систему контроля за деятельностью органов местного самоуправления и хозяйственной деятельностью их предприятий и учреждений», — отмечает Минюст.

Всего муниципальный уровень власти по 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» реализует несколько сотен полномочий, среди которых — формирование и исполнение муниципального бюджета и управление муниципальной собственностью, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведение, связь, местное дорожное строительство, градостроительное регулирование, лесоустройство на муниципальных землях, устройство детских и спортивных площадок и даже укрепление межнационального и межконфессионального согласия.

Проект, выравнивающий условия проверок бизнеса и муниципалитетов, готовился Минюстом по поручению президента — на Совете по развитию МСУ 20 апреля 2023 года тогда мэром Тюмени Руслан Кухарук (теперь губернатор ХМАО) рассказал о проблемах муниципалитетов в сфере КНД и накопленных штрафах, которые «даже при наличии средств нужно взять из той же самой бюджетной системы, чтобы пополнить федеральный бюджет», а также о том, что контрольно-надзорные органы не всегда учитывают бюджетные процессы и требования закона о закупках и устанавливают сжатые сроки исполнения предписаний, которые приводят к новым штрафам. Впрочем, еще в 2022 году в Белом доме обнаружили, что из-за моратория на плановые проверки бизнеса надзорные органы сконцентрировали свое внимание на социальных учреждениях.

Ситуация, при которой средства, выделенные бюджетом на модернизацию образования и расширение доступности социальных услуг, перетекают на уплату растущих штрафов, правительство

---

\* Петрова В. Надзор отваживают от муниципалитетов. Риск-ориентированный подход к их контролю сократит штрафы «из бюджета в бюджет» / В. Петрова, О. Сапожков // Сетевое издание «Коммерсантъ», 28 октября 2025 г. - <https://www.kommersant.ru/doc/8159619> (дата обращения: 31.03.2026)

не устроила, и с 2023 года оно заменило плановые проверки школ и детских садов на профилактические визиты — по сути, консультации контролеров по устранению недостатков без штрафов.

Предлагаемые нормы в отношении муниципалитетов соответствуют той же логике: по проекту Минюста, при контроле деятельности органов МСУ и их чиновников профилактические мероприятия для снижения риска нарушений получают приоритет перед проверками.

Также контролеры должны будут ранжировать органы МСУ по уровню риска нарушений (шесть категорий), от которого зависит частота проверок — а для низкорисковых муниципалитетов вместо них предусмотрены обязательные профвизиты. Планы же проверок, как и для бизнеса, для органов МСУ будут согласовывать органы прокуратуры (порядок определит приказ генпрокурора). Информация о проверках МСУ должна быть внесена в единый реестр видов контроля и единый реестр проверок — соответствующие порядки установит правительство.

## **ГОСДУМА ПРИНЯЛА ЗАКОН О РЕФОРМЕ КОНТРОЛЯ НАД МУНИЦИПАЛИТЕТАМИ\***

*Т. Замахина*

*В России будут по новым правилам проверять, как муниципалитеты и местные чиновники исполняют закрепленные за ними полномочия. За основу возьмут уже зарекомендовавший себя подход проверок бизнеса. Правительственный закон, подготовленный по поручению президента, приняла Госдума.*

### **Кто, что и кого проверяют**

Что именно будут проверять? Как разъяснил «РГ» депутат от «Единой России» Алексей Говырин, инспекторы будут выяснять, как муниципалитеты исполняют закрепленные за ними полномочия по обеспечению жизнедеятельности населения: «Речь о самом широком круге вопросов, которыми занимается местная власть, от благоустройства и дорог до ЖКХ и земельных отношений». Под проверки, по его словам, попадут как органы местного самоуправления, так и их должностные лица. При этом если какое-то местное полномочие (например, по дорогам) забрал себе регион, то проверять будут уже этот уровень. Что касается контролеров, то это будут сотрудники территориальных органов федеральной власти (проверки они, как и прежде, будут согласовывать с прокуратурой).

### **Категории риска**

Согласно новому закону, муниципалитеты будут распределены по категориям риска. При этом учтут, в каком регионе расположен муниципалитет, были ли ранее какие-либо нарушения и т.п. От уровня риска будет зависеть частота проверок и профилактических визитов. Похожий подход применяется к бизнес-структурам и называется «риск-ориентированным». «Сейчас проверять могут часто и просто «для галочки», - объяснил в комментарии «РГ» зампред Комитета ГД по экономполитике Сергей Алтухов. - Теперь контролеры должны оценивать риски. Если мэрия работает стабильно и без грубых нарушений, к ней будут приходить с проверками реже. Внимание сосредоточат только на тех, кто реально нарушает или где есть опасность для людей».

### **Упор на профилактику**

При этом для низкого уровня будут предусмотрены только профилактические визиты. Это означает, что проверяемого сразу не штрафуют, а помогают исправить недочеты, объяснила депутатам замминистра юстиции Елена Ардабьева. «То есть будет больше упор на профилактику», - заявила она. Между тем сейчас муниципалов «штрафуют, даже если они все исправили», сравнила замминистра.

### **От уровня риска будет зависеть частота проверок и профилактических визитов**

Следующее смягчение - возможность отложить устранение недочета при нехватке финансов. «Если в процессе проверки контрольно-надзорный орган выдал предписание и орган местного самоуправления его не выполнил, то есть у него не хватает финансовых ресурсов, он имеет право заключить соглашение с контролирующим органом на срок до трех лет, - объяснила Ардабьева. - За оговоренный срок он должен выполнить это предписание».

Сергей Алтухов привел «РГ» такой пример: для исправления недочета мэрии нужно купить что-то дорогое, а деньги заложены только на следующий год. Тогда мэрии дадут отсрочку. Таким образом, теперь меняется логика контроля - вместо принципа «наказать любой ценой» на «помочь исправить и учесть реальные финансовые возможности», сделал вывод депутат.

\* Замахина Т. Госдума приняла закон о реформе контроля над муниципалитетами / Т. Замахина // Интернет-портал «Российской газеты», 25 марта 2026 г. - <https://rg.ru/2026/03/25/gosduma-priniata-zakon-o-reforme-kontroliia-nad-municipalitetami.html> (дата обращения: 31.03.2026)

### **Зачем это нужно**

По словам Ардабьевой, документ должен привести к уменьшению расходов местных бюджетов на выплату штрафов и исполнение судебных решений. В результате больше средств пойдет на решение важных для жителей вопросов. «Идея в том, что местные власти перестанут тратить время на «бумажные войны» и начнут быстрее решать насущные вопросы жителей», - добавил Алтухов.

Еще одно новшество - общий реестр проверок. Дело в том, что сейчас много разных ведомств (прокуратура, пожарный надзор, стройнадзор и т.д.) проверяют местные власти по своим разрозненным правилам. «Закон вводит единую систему. Будет специальный реестр проверок, куда занесут все, что происходит. Это сделает процесс прозрачным», - уточнил Алтухов.

Впервые в России будет выстроена единая система надзора над местным уровнем власти, рассчитывает Говырин.

Новый закон вступит в силу 1 января 2028 года, чтобы чиновники успели адаптироваться к переменам.

## **РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К КОНТРОЛЮ ЗА МЕСТНЫМИ ВЛАСТЯМИ ОТЛОЖЕН НА ГОД\***

---

*В. Петрова*

---

Принятый Госдумой 25 марта закон о распространении риск-ориентированного подхода при проверках деятельности местных органов самоуправления вступит в силу с 1 января 2028 года — на год позже запланированного срока. В Госдуме перенос объяснили необходимостью проведения отраслевыми органами большого объема работ по подготовке необходимых нормативно-правовых актов. Эксперты полагают, что сдвиг связан с необходимостью корректировки сроков завершения самой реформы местного самоуправления.

Госдума 25 марта в итоговом третьем чтении одобрила закон о контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления. Одновременно внесены изменения в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (33-ФЗ от 2025 года), которым ранее была запущена реформа этого уровня власти.

Существенное изменение — при доработке проекта во втором чтении срок его вступления в силу был сдвинут на год: с 1 января 2027 года на 1 января 2028-го.

Глава комитета Госдумы по региональной политике и местному самоуправлению Алексей Диденко пояснил, что перенос вызван «большой трудоемкой работой отраслевых органов по изданию нормативно-правовых актов, касающихся проведения проверок». При этом он признал, что еще более важной является другая поправка — до 2028 года продлевается нынешнее регулирование полномочий муниципалитетов. Поясним, что по 33-ФЗ с 1 января 2027 года должна была в полной мере заработать реформа местного самоуправления, встраивающая его в общую вертикаль власти, но завершение этих изменений также откладывается на год.

Принятый Госдумой закон распространяет риск-ориентированный подход при контроле и надзоре и на проверки муниципалитетов. Он предусматривает координирующую роль прокуратуры в проведении проверок местных чиновников, но закрепляет приоритет профилактических мероприятий перед контрольно-надзорными. В документе заложен механизм продления сроков исполнения предписаний контролеров об устранении нарушений, соглашений об исправлении недостатков, также вводятся процедуры досудебного обжалования при проведении проверок органов МСУ. Отметим, что в отношении бизнеса упор на профилактику нарушений уже предусмотрен федеральным законом о госконтроле, но он не регулирует деятельность местных органов власти.

Согласно закону, муниципалитеты будут отнесены к шести категориям риска, от которых зависит частота проверок.

Для низкорисковых дело ограничится обязательными профвизитами (не более одного раз в два года). Планы проверок для органов МСУ будут согласовывать органы прокуратуры. Информация о проверках должна быть внесена в единые реестры видов контроля и проверок. Отметим, что, хотя нормы о контроле должны вступить в силу с 1 января 2028 года, применяться они будут с 1 января 2029 года.

---

\* Петрова В. Муниципалитеты подождут. Риск-ориентированный подход к контролю за местными властями отложен на год / В. Петрова // Сетевое издание «Коммерсантъ», 26 марта 2026 г. - <https://www.kommersant.ru/doc/8535042> (дата обращения: 31.03.2026)

Как отмечали в аппарате вице-премьера Дмитрия Григоренко, по аналогии с законом о госконтроле контрольные мероприятия в отношении органов местного самоуправления будут осуществляться исходя из отнесения их к категориям риска и с приоритетом профилактики нарушений. «Это расширит правовые гарантии органов МСУ, а также будет способствовать уменьшению расходов местных бюджетов на выплату штрафов и исполнение судебных решений. Высвобождаемые средства будут направляться на решение текущих вопросов муниципалитета», — пояснили “Ъ” в аппарате.

Надзорные органы будут обязаны учитывать специфику формирования местных бюджетов и процедуры муниципальных закупок, отмечает юрист White Stone Анастасия Данилина. По ее словам, это позволит избежать абсурдных ситуаций, когда муниципалитет просто не имеет физической возможности выполнить предписание из-за отсутствия предусмотренных в бюджете средств.

Завкафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при правительстве Ольга Панина отмечает, что принятый закон — это один из существенных блоков нормативного обеспечения реформы местного самоуправления — перехода к одноуровневой модели управления (поселения становятся «структурными подразделениями» муниципальных округов) — в части адаптации системы контроля к новой структуре местной власти. «Все муниципалитеты должны быть реорганизованы к 1 января 2028 года, что требует тщательной проработки организационно-функциональных и финансовых вопросов. Следовательно, и новые полномочия появятся в более поздние сроки», — говорит эксперт. По ее мнению, применять новые методы и инструменты контроля к старой системе организации не имеет смысла, поэтому сейчас с управленческой точки зрения проводится синхронизация всех этапов и сроков реформы.

## **У МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ ПОЯВИТСЯ БОЛЬШЕ ДЕНЕГ НА РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ\***

### **Реформа контроля над муниципалитетами позволит снизить их расходы на выплату штрафов**

---

*В. Филоненко*

---

Закрепление в правовом поле риск-ориентированного подхода при контроле за органами местного самоуправления и приоритет профилактических мероприятий над контрольными в купе с возможностью досудебного обжалования решений контролеров позволит оптимизировать организационные, трудовые и финансовые ресурсы муниципалитетов. Также это даст возможность уменьшить расходы властей на выплату штрафов, направив высвобождаемые средства на решение вопросов местного значения. Такой закон 30 марта поддержал Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

#### **Профилактика в приоритете**

На парламентских слушаниях по параметрам бюджета РФ, которые прошли в палате регионов в октябре 2023 года, Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко обратила внимание, что на фоне сложной ситуации в экономике контролеры «не нашли другого времени», чтобы усилить проверки муниципальных органов власти: «С двойным упорством стали их проверять».

Принятый Госдумой закон устраняет все недочеты регулирования в сфере госконтроля за деятельностью органов местного самоуправления, пояснил председатель Комитета Совфеда по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрей Шевченко. Основная цель документа — снижение контрольно-надзорной нагрузки на муниципалитеты.

«Ключевыми нововведениями федерального закона является закрепление риск-ориентированного подхода в сфере контроля за органами местного самоуправления, возможности заключения с контрольным органом соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений, приоритет профилактических мероприятий над контрольными, возможности досудебного обжалования решений контрольных органов, — отметил сенатор. — Также поправки предполагают механизмы продления сроков исполнения предписаний контрольных органов, упрощают документооборот, переводя отдельные процедуры в электронную форму».

Кроме того, по словам Шевченко, важной мерой является наличие в законе требований об учете контрольными органами особенности связанных с формированием местных бюджетов и процедуры

---

\* Филоненко В. У местных властей появится больше денег на решение проблем. Реформа контроля над муниципалитетами позволит снизить их расходы на выплату штрафов / В. Филоненко // Электронное периодическое издание «Парламентская газета», 30 марта 2026 г. - <https://www.pnp.ru/economics/u-mestnykh-vlastey-poyavitsya-bolshe-deneg-na-reshenie-problem.html> (дата обращения: 31.03.2026)

муниципальных закупок, «а также об учете состава имущества муниципалитета, его бюджетной обеспеченности и других особенностей».

Нововведения вступают в силу с 1 января 2028 года, напомнил Шевченко, это позволит муниципалитетам и регионам более плавно перейти к новой системе полномочий и подготовить свои правовые акты. «Федеральный закон позволит оптимизировать организационные, трудовые и финансовые ресурсы муниципалитетов, уменьшить их расходы на выплату штрафов и направить высвобождаемые средства на решение вопросов местного значения», — резюмировал глава комитета.

### **Это запрещено**

Такую позицию разделяют и в Минюсте. Закон вносит ясность во все нюансы проверок, сроки проведения которых сегодня ничем не ограничены, заметила статс-секретарь, заместитель министра юстиции Елена Ардабьева: «Они могут быть и десять дней, и месяц, и два».

При этом сроки выполнения выписанных контролерами предписаний, по ее словам, не учитывают требования ни бюджетного процесса, ни обеспеченности местных бюджетов. «И когда эти предписания выдаются, их зачастую невозможно выполнить не то что в указанный срок, а довольно долго», — подтвердила замминистра.

Поэтому в законе закреплена норма, прямо запрещающая налагать штрафы на муниципальные, бюджетные организации социальной сферы, в том числе на детские сады, поликлиники и больницы, подчеркнул председатель Комитета Совфеда по Регламенту и организации парламентской деятельности Вячеслав Тимченко.

«Закон совершенствует установление партнерских отношений между надзорными органами и муниципалитетами, бюджетными организациями социальной направленности», — сказал сенатор.

Чем тратить деньги на штрафные санкции, лучше направлять средства на реализацию социальных проектов и устранение недостатков, «которые, к сожалению, еще встречаются в работе наших муниципалитетов и их подведомственных организаций», подытожил Тимченко.

## **К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ\***

---

*Ф.С. Камалов, юрисконсульт (АНО «Институт языка и культуры сибирских татар»)*

---

Одной из важнейших задач прокурорского надзора в сфере местного самоуправления (далее также МСУ) является обеспечение законности деятельности таких участников в анализируемой сфере, как органы публичной власти, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица и органы управления<sup>1</sup>. Выступая средством обеспечения законности, он способствует снижению роста нарушений в сфере местного самоуправления.

Не останавливаясь подробно на таких формах прокурорского надзора, как плановые и внеплановые проверки<sup>2</sup>, в силу моратория на их применение<sup>3</sup>, следует отметить, что одной из основных форм прокурорского надзора в анализируемой сфере является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ<sup>4</sup> устанавливает субъекты, наделенные правом проводить такую экспертизу. К их числу отнесены также органы прокуратуры.

В научной литературе ученые-правоведы приводят несколько авторских определений антикоррупционной экспертизы. Так, согласно мнению Д.Н. Лозовского и Д.Д. Стронского, коррупция одна из главных проблем государства, а под антикоррупционной экспертизой понимается такая деятельность в связи с реализацией, которой механизм работы органов публичной власти направляется в сторону профилактики возникновения явлений коррупции на первоначальных стадиях, в том числе на этапе подготовки проектов правовых актов<sup>5</sup>. Таким образом, можно выделить определение понятия антикоррупционной экспертизы из основных, существенных признаков рассматриваемой деятельности: во-первых, антикоррупционная экспертиза должна проводиться лицами, наделенными соответствующими полномочиями по обнаружению факторов, которые в соответствии с законодательством являются коррупциогенными.

Процедура осуществления самой экспертизы детально регламентирована в Приказе Генпрокуратуры России № 581<sup>6</sup>. В нем также установлено, что коррупциогенные факторы, являются основанием принятия прокурором следующих решений:

---

\* Камалов Ф.С. К вопросу о реформировании контрольно-надзорной деятельности и прокурорского надзора в сфере местного самоуправления / Ф.С. Камалов // Общество и государство. - 2025. - № 4. - С. 26-30

— прокурорского требования об устранении в проекте нормативного правового акта выявленных нарушений;

– прокурорского обращения в суд по действующему нормативному правовому акту.

Так, в первом случае прокурор, как правило, указывает правотворческим органам коррупциогенные факторы, выявленные в проекте нормативного правового акта в процессе проведения экспертизы, и вносит способы их устранения.

Например, в Тюменской области согласно ст. 2 Закона Тюменской области от 07.03.2003 № 121<sup>7</sup> к таким правотворческим органам отнесены органы государственной власти Тюменской области, Аналогичные нормы закреплены в законодательстве ХМАО – Югре<sup>8</sup>, ЯНАО<sup>9</sup> и других регионов.

Получив указанное требования прокурора, нормотворческий орган обязан рассмотреть на своем ближайшем заседании анализируемое требование, поступившее от прокурора о внесении изменений в разработанный и подлежащий обсуждению на пленарном заседании этого коллегиального органа проект закона или проект иного нормативного правового акта. По итогам такого рассмотрения правотворческий орган вносит изменения в соответствующий проект.

По поводу легитимности закона субъекта Федерации прокурор обладает правом на обращение в суд общей юрисдикции. Такое полномочие прокурора на обращение в суд предусмотрено Федеральным законом № 172-ФЗ<sup>10</sup> и более детально регламентировано в правовом акте Генерального прокурора России<sup>11</sup>.

Несколько иной порядок установлен в отношении положений устава (конституции) субъекта Федерации. Эти положения в соответствии с решением Конституционного Суда РФ № 13-П<sup>12</sup> могут быть предметом только его рассмотрения на основании обращения Генерального прокурора РФ<sup>13</sup>.

Проведенное исследование показывает, что определенные организационные трудности имеют место быть при осуществлении прокурорами мониторинга проектов муниципальных правовых актов. Порядок проведения такого мониторинга работниками прокуратуры достаточно подробно регламентирован Приказом Генпрокуратуры России<sup>14</sup>.

В то же время, в отношении нормотворческих органов местного самоуправления на уровне законодательства он не установлен. Этим, по мнению ряда авторов<sup>15</sup>, затрудняется своевременное поступление к прокурорским работникам вновь принимаемых муниципальных актов. В совокупности с обозначенной в научной литературе<sup>16</sup> кадровой недостаточностью для такой работы эти два обстоятельства затрудняют ее эффективность.

Важным направлением прокурорского надзора в анализируемой сфере является обеспечение законности при проведении муниципального контроля<sup>17</sup>.

С принятием Федерального закона № 248-ФЗ<sup>18</sup> количество плановых проверок резко сократилось<sup>19</sup>, одновременно приоритетным направлением муниципального контроля стала сфера благоустройства территорий<sup>20</sup>.

Однако и в этой сфере в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 336<sup>21</sup> в последние два года наметился сдвиг от мер административного воздействия к таким мерам профилактического характера, как информирование, консультирование, профилактический визит<sup>22</sup>.

Такие меры профилактического характера предпринимаются субъектами муниципального контроля, прежде всего, для снижения административного вмешательства в хозяйственную составляющую бизнеса и для повышения степени ответственности контролирующих органов и их должностных лиц в сфере соблюдения законодательства.

Так, согласно федеральному законодательству руководители контролирующих органов публичной власти в случаях осуществления контроля за органами местного самоуправления обязаны незамедлительно представлять прокурорам необходимые материалы и документы, а также откомандировывать в распоряжение прокуроров сотрудников для оказания содействия в проведении проверок, вызванных поступившими обращениями от предпринимателей в адрес соответствующих прокуроров.

Такая обязанность контролирующих органов прямо закреплена в ст. 22 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ<sup>23</sup>. Она вызвана особенностями условий деятельности хозяйствующих субъектов, прежде всего необходимостью проведения профилактических мероприятий в целях пресечения нарушений в этой сфере.

В заключение возможно сделать ряд предложений и выводов:

1) Вследствие большого объема принимаемых муниципальных нормативных актов нередко отсутствует объективная возможность полноценно обеспечить выявление и устранение требований об изменении правового акта на предмет соответствия действующему законодательству;

2) Для решения возникающих на практике проблем при проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных актов и их проектов акцент должен быть сделан на оптимизацию взаимодействия органов публичной власти с органами прокуратуры, исключая организационные и кадровые недочеты, обозначенные выше;

3) В контрольно-надзорной деятельности и прокурорском надзоре в сфере местного самоуправления наметился сдвиг от мер административного воздействия к таким мерам профилактического характера, как информирование, консультирование, профилактический визит.

<sup>1</sup> П. 1 ст. 21 и п. 1 ст. 26 Федерального закона от 17.01.1992 № 22021 (ред. от 30.09.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>2</sup> Ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.09.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 14.03.2022. № 11, Ст. 1715.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 20.07.2009, № 29. Ст. 3609.

<sup>5</sup> Лозовский Д.Н., Стронский Д.Д. К вопросу о роли и значении органов прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов // Вестник Академии знаний. 2013. № 1 (4). С. 115.

<sup>6</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2022 № 581 (ред. от 16.10.2024) «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» // Законность, № 11, 2022.

<sup>7</sup> Закон Тюменской области от 07.03.2003 № 121 (ред. от 28.03.2023) «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, № 4, февраль, 2003.

<sup>8</sup> Закон ХМАО от 25.02.2003 № 14-оз (ред. от 04.04.2023) «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // СЗ ХМАО, 20.03.2003, № 2, ст. 103.

<sup>9</sup> Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО // Ведомости ГД ЯНАО, № 10/1, декабрь, 1998.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 20.07.2009, № 29. Ст. 3609

<sup>11</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2022 № 581 (ред. от 16.10.2024) «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» // Законность, № 11, 2022.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2003.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.09.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>14</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 31.08.2023 № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // Законность, № 11, 2023.

<sup>15</sup> См., например: Афанасьев С.А. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Вестник МГУ. Серия: Юридические науки. – 2023. – № 1. – С. 30–40.

<sup>16</sup> Беркович Е.Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления. // Государственная власть и местное самоуправление», 2007, № 9; Колесников А.В. Отдельные проблемы профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 3. С. 5–8, Сизов В. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Законность, 2006, № 6 и др.

<sup>17</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 31.08.2023 № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Законность, № 11, 2023; Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 (ред. от 09.08.2024) «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (вместе с «Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей») // Законность, № 5, 2009.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25 декабря 2023 г. № 625-ФЗ) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

<sup>19</sup> Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 20.04.2023 г. // Президент России: офиц. сайт. URL: <http://www.kremli.ru/evenets/presidents/news/70959>.

<sup>20</sup> П. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, ст. 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // СЗ РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>21</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 (ред. от 10.03.03) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ, 14.03.2022, № 11. Ст. 1715.

<sup>22</sup> Пахомов А. Реформа контрольно-надзорной деятельности: какие задачи стоят перед органами местного самоуправления / А. Пахомов // Муниципальный дом, информационный вестник. 2023. № 53 (июнь). С. 6–7.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25 декабря 2023 г. № 625-ФЗ) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

### Список литературы

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.09.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, № 40. Ст. 3822.
3. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 20.07.2009, № 29. Ст. 3609.
4. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25 декабря 2023 г. № 625-ФЗ) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.
5. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 14.03.2022. № 11, Ст. 1715.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2003.
7. Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 (ред. от 09.08.2024) «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (вместе с «Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей») // Законность, № 5, 2009.
8. Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2022 № 581 (ред. от 16.10.2024) «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» // Законность, № 11, 2022.
9. Закон Тюменской области от 07.03.2003 № 121 (ред. от 28.03.2023) «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, № 4, февраль, 2003.
10. Закон ХМАО от 25.02.2003 № 14-оз (ред. от 04.04.2023) «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // СЗ ХМАО, 20.03.2003, № 2, ст. 103.
11. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа» от 28.12.1998 № 56-ЗАО // Ведомости ГД ЯНАО, № 10/1, декабрь, 1998.
12. Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 20.04.2023 г. // Президент России: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/eveNets/presideNet/News/70959>.
13. Афанасьев С.А. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Вестник МГУ. Серия: Юридические науки. 2023. № 1. С. 30–40.
14. Беркович Е.Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления. // Государственная власть и местное самоуправление», 2007, № 9.
15. Колесников А.В. Отдельные проблемы профессиональной квалификации лиц, замещающих муниципальные должности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 3. С. 5–8.
16. Лозовский Д.Н., Стронский Д.Д. К вопросу о роли и значении органов прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов // Вестник Академии знаний. 2013. №1 (4). С. 199–202.
17. Пахомов А. Реформа контрольно-надзорной деятельности: какие задачи стоят перед органами местного самоуправления / А. Пахомов // Муниципальный дом, информационный вестник. 2023. № 53 (июнь). С. 6–7.
18. Сизов В. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Законность, 2006, № 6.

## ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ИСКАМ ПРОКУРОРОВ В ЗАЩИТУ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ<sup>\*1</sup>

*О.И. Баженова, доктор юридических наук, доцент (МГУ им. М.В. Ломоносова)*

Прокурорский надзор предстает ключевым направлением деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации, системообразующим элементом государственного контроля в целом. Как институт, предназначенный для универсальной постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, прокурорский надзор имеет вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора (постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. от № 2-П<sup>2</sup>).

В рамках надзора органы прокуратуры уделяют пристальное внимание деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Современное законодательство (ст. 1, 22, 26 Закона О прокуратуре<sup>3</sup>, ч. 1 ст. 77 Закона Об общих принципах организации местного самоуправления<sup>4</sup> (ст. 41<sup>5</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти) предусматривает два вида надзора, затрагивающего деятельность органов (должностных лиц)

\* Баженова О.И. Проблема защиты прав местного самоуправления по административным искам прокуроров в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц / О.И. Баженова // Местное право. - 2025. - № 6. - С. 43-66

местного самоуправления: надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления тем или иным образом охватывает всю деятельность по организации и осуществлению местного самоуправления, затрагивающего социально чувствительные сферы жизнеобеспечения граждан, реализации прав и свобод человека и гражданина.

По данным статистики, ежегодно порядка 300 тысяч различных видов обращений прокуратуры касается органов власти муниципального уровня. Огромное количество прокурорских проверок, дел об административных правонарушениях, сопровождаемых значительными по размеру административными штрафами в отношении должностных лиц местного самоуправления, административных исков прокуроров в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, сопровождаемых возложенными на муниципальные образования неисполнимыми обязательствами, – с этим муниципалитетам приходится сталкиваться сегодня ежедневно. Причем административные иски к органам местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц и дела об административных правонарушениях в отношении должностных лиц местного самоуправления могут использоваться прокурорами одновременно, дополняя друг друга...

При таких обстоятельствах вопрос о границах и качестве прокурорского надзора за местным самоуправлением приобретает критически важное значение. Один из наименее исследованных и одновременно наиболее злободневных вопросов – реализация прокурорами предусмотренного ч. 1 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ полномочия по обращению в суд с административными исками к органам местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц. Осуществление прокурорами этого полномочия вызывает ряд сложных доктринальных и практических проблем, заслуживающих особого внимания.

**1. Недостаточно определенные основания для обращения прокурора в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц** – первая (и первичная) проблема, с которой приходится сталкиваться при анализе практики обращения прокуроров с административными исками к органам местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц.

Сложившаяся правоприменительная практика допускает широкое толкование действующего законодательства, что ведет к ничем неограниченным возможностям прокурора по обращению в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц. *Во-первых*, сегодня для такого обращения прокурору *нет необходимости проводить прокурорскую проверку*.

Процессуальное законодательство (ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ)), допускающее подачу иска в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, не конкретизирует ни оснований, ни условий использования прокурором данной возможности. По смыслу указанных процессуальных норм, право прокурора обратиться в суд обусловлено исключительно наличием у него информации о предполагаемом нарушении закона, затрагивающем неопределенный круг лиц.

Закон О прокуратуре (ч. 2, 3 ст. 22, ч. 1, 3, 4 ст. 27)<sup>6</sup> закрепляет право прокурора на обращение в суд в качестве одной из мер прокурорского реагирования *по результатам прокурорской проверки*. В то же время по смыслу ч. 2 ст. 21 закона проверка исполнения законов проводится только в том случае, если сведения о фактах нарушения закона, требующие принятия мер прокурором, *нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки*. Означает ли сказанное, что прокурор вправе обратиться в суд с иском в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, не только по результатам прокурорской проверки, но и без проведения таковой, если полученная информация, по мнению прокурора, достаточна для подтверждения факта нарушения закона (неисполнения закона, нарушения прав и свобод человека), необходимости в подтверждении или опровержении информации нет, равно как и нет необходимости в проведении каких-либо проверочных мероприятий (выход на место, осмотр, истребование объяснений и т.д.).

Судебная практика складывается в этом направлении. Суды допускают обращение прокуроров с иском в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц без предварительного проведения прокурорской проверки деятельности органов местного самоуправления. Однако, на наш взгляд, подобная практика в отношении органов местного самоуправления далеко не бесспорна. Только предварительная прокурорская проверка либо – в случае отсутствия необходимости в проведении дополнительных проверочных мероприятий – обращение в органы местного самоуправления с использованием предусмотренных законом форм прокурорского реагирования без проведения прокурорской проверки позволяет выяснить необходимые обстоятельства произошедшего, причины произошедшего с тем, чтобы принять решение относительно дальнейшего движения дела, а значит и потребности обращения в суд.

*Во-вторых*, даже в том случае, когда прокуроры обращаются в суд по результатам прокурорской проверки, сами основания для такой проверки являются чрезмерно широкими.

Как следует из ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 26 Закона О прокуратуре, и проверка исполнения законов, и проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина проводятся *на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов*, требующих принятия мер прокурором. На основании закона приказом Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п.6) конкретизирован перечень оснований для проведения проверки исполнения законов. Таковыми является поступившая в органы прокуратуры информация (обращения граждан, должностных лиц, сообщения СМИ и пр.), а также другие материалы о допущенных правонарушениях, требующие использования прокурорских полномочий, в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите. Поводом для прокурорских проверок допускается рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона. Тем самым, основанием для проведения прокурорской проверки может стать информация, полученная из любых (в том числе анонимных (см., например, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 марта 2023 года № Ф04-623/2023 по делу № А45-4014/2022)) источников (обращений, материалов дел, результатов анализа состояния законности и т.д.), *если она содержит достаточные данные о нарушениях закона*.

Указанный подход поддерживает и Конституционный Суд РФ. В постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П он указал, что «в действующем правовом регулировании допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов *не только в связи с конкретными обращениями* (так называемые инцидентные основания) и, соответственно, не исключается возможность проведения прокурорских проверок... *в инициативном порядке, основания и поводы для которых тем не менее не могут определяться произвольно*, - они должны быть *связаны с конкретными сведениями*, указывающими на наличие в деятельности некоммерческой организации и ее должностных лиц признаков *нарушений законов*, притом что неопределенность в отношении правовой квалификации таких фактов не может быть устранена посредством взаимодействия органов прокуратуры с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций». Поскольку при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы «автоматическое возбуждение прокурорской проверки в каждом случае наличия у органов прокуратуры конкретных сведений, позволяющих предполагать, что некоммерческая организация отступила в своей деятельности от требований законодательства, *без предварительного использования ими возможностей, позволяющих выяснить существенные для правовой оценки деятельности некоммерческой организации обстоятельства посредством обращения к соответствующему государственному органу, создавало бы необоснованные препятствия для ее нормальной работы*».

Признавая допустимым проведение прокурорской проверки по широкому кругу оснований, но при наличии признаков нарушения закона, Конституционный Суд РФ, как видно из приведенной правовой позиции, одновременно выставляет определенные границы органам прокуратуры в этом вопросе. Прокурорская проверка проводится только в том случае, если сведения, подтверждающие факт нарушения закона, не могут быть подтверждены путем взаимодействия с органами специального государственного контроля (надзора), без обращения к соответствующему уполномоченному государственному органу.

В то время в рамках надзора за исполнением законов органы прокуратуры проводят проверки в отношении органов (должностных лиц) местного самоуправления *как на основании информации о нарушениях закона, так и без таковой*. Основанием проверки становятся поручения вышестоящей прокуратуры, притом что в таком поручении не содержится информации о нарушении закона, результаты мониторинга законодательства, средств массовой информации и пр. И количество таких проверок неуклонно растет.

Обращение прокурора в суд без наличия оснований для прокурорской проверки не является (и не может являться) основанием для отказа в принятии искового заявления, поскольку данный факт устанавливается в ходе судебного разбирательства. Но в процессе судебного разбирательства данное обстоятельство подлежит обязательному выяснению. К сожалению, суды лишь в редких случаях обращаются к данному вопросу, отказывая в удовлетворении требований прокурора в связи с отсутствием оснований для проведения надзорных мероприятий.

Так, по результатам организованных Невьянской городской прокуратурой надзорных мероприятий в сфере газоснабжения прокурор, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с требованием о признании незаконным бездействия Администрации Невьянского городского округа, связанного с непринятием мер по газификации села Аятское и села Киприно.

Решением городского суда иски требования прокурора оставлены без удовлетворения. Как указал суд, «административным иском заявлением Невьянская городская прокуратура *подменяет (здесь и далее выделено нами. – О.Б.)* функции органа местного самоуправления, то есть без объективных причин обязывает орган местного самоуправления осуществлять действия в рамках их полномочий, *при отсутствии доказательств нарушений законодательства...* Административным истцом не представлены материалы, поступившие в органы прокуратуры, свидетельствующие о нарушении прав неопределенного круга лиц, послужившие основанием *для проведения надзорных мероприятий и обращения с настоящим иском в суд*» (решение Невьянского городского суда Свердловской области от 8 мая 2024 г. по делу № 2а-248/2024; апелляционное определение Свердловского областного суда от 6 августа 2024 г. по делу № 33а-12388/2024).

В большинстве же случаев суды вопрос о праве прокурора провести надзорные мероприятия соответственно обратиться в суд не рассматривают (а ответчики (органы местного самоуправления), соответственно, этот вопрос перед судом не ставят).

Широкий, исторически сложившийся (поддерживаемый представителями прокурорского сообщества) подход к основаниям проведения прокурорской проверки в отношении органов местного самоуправления, допускающий такую проверку по усмотрению прокуратуры без наличия информации о нарушении законов, прав и свобод человека, влечет за собой возникновение ряда проблем.

Прежде всего, такой подход неизбежно ставит вопрос о соотношении контрольно-надзорных функций прокуроров и иных органов государственного контроля (надзора) в отношении органов (должностных лиц) местного самоуправления. Прокурорские проверки по соблюдению органами местного самоуправления законодательства в отдельных областях (пожарная безопасность, организация дорожной деятельности, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и т.д.) одновременно составляют предмет специального государственного контроля (надзора) со стороны специализированных контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

При таких обстоятельствах предпринятые при реформировании контрольно-надзорных отношений попытки более четкого разграничения общего прокурорского контроля (надзора) и специального контроля (надзора) органов государственной исполнительной власти, а также признание за органами прокуратуры прежде всего координационных полномочий (планирование проверок в отношении органов местного самоуправления и пр.) во избежание проблем дублирования контрольно-надзорных функций<sup>7</sup>, нивелируются. Это напрямую сказывается и на муниципалитетах, по-прежнему испытывающих чрезмерное - двойное – «внимание» со стороны контрольно-надзирающих органов – прокуроров и других контрольно-надзорных органов государственной власти.

Из института, предназначенного для «универсальной постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей» прокуратура постепенно превращается в сверх-орган государственной власти, возвышающийся не только над системой публичной власти, но и – в связи с необоснованно широким толкованием норм о своих возможностях – над правовым государством.

**2. Соблюдение границ предмета прокурорского надзора** – следующая, не менее сложная проблема, возникающая при анализе практики обращения прокуроров с административными исками к органам местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц.

Необходимым условием обращения прокурора в суд является соблюдение установленных законом границ предмета прокурорского надзора, суть соблюдение границ его компетенции. Без этого прокурор не вправе обратиться в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц на основании ч. 1 ст. 39 КАС РФ.

Предусматривая два вида надзора, затрагивающего деятельность органов (должностных лиц) местного самоуправления – надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, Закон О прокуратуре довольно широко определяет их предмет. В частности, предметом надзора за исполнением законов является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами государственной и муниципальной власти (ч.1 ст. 21); предметом надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является «соблюдение прав и свобод человека и гражданина» органами публичной власти, органами управления и руководителями организаций и пр. (ч.1 ст. 26).

В то же время, как показывает анализ сложившейся практики, прокурорские проверки, проводимые в рамках прокурорского надзора за исполнением закона, затрагивают в целом отдельные сферы жизнеобеспечения граждан (вопросы местного значения). На первый взгляд, поскольку перечень вопросов местного значения закреплен в Законе Об общих принципах организации местного самоуправления, постольку с формально-юридической точки зрения границы предмета надзора выдержаны: прокурор надзирает за исполнением органами местного самоуправления законодательства по организации водоснабжения, газоснабжения, дорожной деятельности и прочее.

Но по своему содержанию такой контроль (надзор) предполагает оценку достаточной / недостаточной эффективности осуществляемых органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий в рамках того или иного направления деятельности муниципалитета, целесообразности принимаемых решений / актов и пр. Тем самым проводимый органами прокуратуры надзор за соблюдением законодательства фактически оказывается *административным контролем*, или контролем за целесообразностью принимаемых органами (должностными лицами) местного самоуправления решений. Такой контроль по сути лишает органы местного самоуправления (муниципальные образования) необходимой для них – конституционно гарантированной (ст. 12, ч. 1 ст. 130, ч.1 ст. 132 Конституции РФ) - дискреции в решении возложенных на них полномочий; способы (средства, формы), которые необходимо использовать для решения вопросов местного значения определяют теперь нередко органы прокуратуры.

В целом вопрос о допустимости проведения административного контроля за решением муниципальными образованиями вопросов местного значения вставал перед Конституционным Судом РФ. В постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П<sup>8</sup> Конституционный Суд РФ высказался о недопустимости государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения ее целесообразности, одновременно допуская контроль за законностью в деятельности местного самоуправления управомоченными на это Конституцией РФ и федеральным законом органами государственной власти. Очевидная направленность правовой позиции КС РФ на ограничение излишнего государственного вмешательства с целью предоставления муниципалитетам возможности свободного – в установленных законом границах - выбора форм (средств, способов) организации и осуществления своей деятельности позволяет применить эту позицию не только в отношении специального государственного контроля, но и в отношении общего прокурорского надзора. Предметом прокурорской проверки в рамках прокурорского надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления не может являться общая оценка целесообразности принимаемых ими решений. В обратном случае прокуратура – вопреки запрету, установленному ч. 2 ст. 21, ч. 2 ст. 26 Закона О прокуратуре, – подменяет деятельность органов местного самоуправления.

В судебной практике вопрос о выходе прокурора за границы предмета прокурорского надзора (а тем самым и недопустимости обращения в суд с соответствующим иском) встает довольно редко. Без предварительного ответа на этот вопрос суды, как правило, оценивают по существу представленные прокуратурой (и ответчиком) доказательства неисполнения закона. Причем результаты такой оценки весьма противоречивы: в одних случаях суды поддерживают широкое, суть административное, вмешательство прокуроров в деятельность муниципалитетов, обязывая их к совершению требуемых прокуратурой действий, в других, напротив – отказывают в таком вмешательстве. Однако по отдельным делам выход прокурора за границы предмета надзора очевиден.

Весьма примечательным в этом вопросе является следующее дело. Прокуратурой Ленинского района г. Нижнего Тагила в рамках мониторинга исполнения законодательства в жилищно-коммунальной сфере был проведен анализ аварийности на сетях водоснабжения и водоотведения. Согласно оперативным сводкам, на территории города еженедельно происходят прорывы труб холодного водоснабжения и водоотведения, вследствие чего многоквартирные дома, а также детские сады, школы и другие социальные объекты остаются без услуги по холодному водоснабжению.

Анализ поступающей в прокуратуру города информации свидетельствует о высокой степени износа коммунальной инфраструктуры городского округа в связи с повреждениями трубопроводов вследствие коррозионного износа и длительного срока их эксплуатации. Реализация мероприятий муниципальной программы, направленной на улучшение водоснабжения населения, не может, по мнению прокуратуры, являться достаточной для обеспечения населения качественной питьевой водой в городе, т.к. размер статьи затрат утвержденного тарифа на холодное водоснабжение и водоотведение - капитальный ремонт, не покрывает объема денежных средств, необходимого на восстановление, реконструкцию и содержание сетей водоснабжения и водоотведения. На этом основании прокурор, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с иском к Администрации г. Нижний Тагил о возложении обязанности разработать и утвердить перечень объектов водоснабжения и водоотведения, в отношении которых необходимо заключить концессионное соглашение, провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения.

Решением Ленинского районного суда г. Нижний Тагил от 8 февраля 2024 г. в удовлетворении исковых требований прокурору отказано. Ссылка на ненадлежащее исполнение Администрацией полномочий по распоряжению муниципальным имуществом, нарушение прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства какими-либо доказательствами не подтверждена, в том числе, не представлены результаты технического обследования сетей с целью установления процента их износа, результаты теледиагностики, акты обследования, заключения специалистов о техническом состоянии сетей и сооружений, о неотложной необходимости осуществления их замены и капитального

ремонта, не указаны конкретные объекты и участки сетей, которые находятся в ненадлежащем состоянии. Доказательств, что мероприятия программы и источники их финансирования не смогут обеспечить необходимый уровень технического состояния объектов водоснабжения и водоотведения города, а также, что не будут достигнуты целевые показатели развития водоснабжения города, не представлено (решение Ленинского районного суда города Нижнего Тагила от 8 февраля 2024 г. № 2-213/2024; апелляционное определение Свердловского областного суда от 23 мая 2024 г. по делу № 33а-8141/2024).

Аналогичный отказ суд выразил и по иску прокурора Нижесергинского района Свердловской области. В результате проведенных прокуратурой надзорных мероприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства установлено, что магистральные тепловые сети (по адресу...) хотя и находятся в работоспособном состоянии, но имеют износ 90%, требуется модернизация сетей. Непринятие своевременных мер для организации выполнения работ по замене участка сети теплоснабжения может привести к созданию аварийной или чрезвычайной ситуации. По результатам проверки прокурор обратился в суд с иском в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц с требованием обязать администрацию Михайловского муниципального образования (городского поселения) устранить нарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Решением суда в удовлетворении исковых требований отказано. Оценив представленные доказательства, суд пришел к выводу об отсутствии бездействия администрации поселения (решение Нижесергинского районного суда Свердловской области от 31 октября 2023 г. по делу № 2а-494/2023).

Впрочем, чаще всего суды, поддерживают требования прокуроров, напрямую вмешивающихся в вопросы осуществления полномочий органами местного самоуправления. Так, если в г. Нижнем Тагиле суд отказался принудить муниципалитет к заключению концессионного соглашения, то в г. Первоуральск, напротив, решением городского суда от 22 декабря 2022 г. были удовлетворены исковые требования прокурора к Администрации городского округа Первоуральск о возложении обязанности разработать и утвердить перечень объектов водоснабжения и водоотведения, находящихся в муниципальной собственности, в отношении которых необходимо заключить концессионное соглашение, провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения.

К сожалению, нередко выход за границы предмета прокурорского надзора связан не только с необоснованно широким содержанием проверки, но и с неверным определением компетенции муниципальных образований, нормативного акта, на предмет соблюдения которого осуществляется проверка. Так, в результате прокурорской проверки соблюдения законодательства о постановке на учет бесхозяйных вещей установлено, что администрацией города Эссентуки не проводится систематическая работа по реализации Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о принятии на учет бесхозяйных недвижимых вещей» (утр. силу. – Прим. наше. О.Б.), что приводит к ненадлежащему исполнению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Эссентукский городской суд решением от 15 мая 2015 г. удовлетворил требования прокурора о возложении обязанности на администрацию муниципального образования по обращению в регистрирующий орган о постановке на учет бесхозяйного объекта недвижимого имущества-сети водоснабжения. Как указал суд, «наличие на территории города бесхозных сетей, являющихся источниками питьевого водоснабжения населения, отсутствие системы их надлежащей эксплуатации нарушает права граждан на охрану жизни и здоровья, защиту от чрезвычайных ситуаций, в том числе от угрозы распространения инфекционных заболеваний через питьевую воду или отравлений». апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 25 августа 2015 г. по делу № 33а-800/2015).

Прокурорские проверки соблюдения органами местного самоуправления законодательства о постановке на учет бесхозяйных вещей проводятся сегодня повсеместно. Но действительно ли для этого имеются основания? Закон Об общих принципах организации местного самоуправления не закрепляет за муниципалитетами полномочий по обращению с бесхозяйными вещами. Действительно ли предметом надзора может быть соблюдение постановления Правительства РФ / действующего сегодня приказа Росреестра от 15 марта 2023 г. № П/0086 «Об установлении Порядка принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей», закрепляющих лишь процедуру постановки на учет бесхозяйных вещей? Не отвечая на эти – предварительные – вопросы, суды массово рассматривают дела по искам прокуроров о постановке бесхозяйных недвижимых вещей на учет, вне зависимости от того, связаны ли они с закрепленным законом перечнем вопросов местного значения и с конкретизирующими их в специальных федеральных законах полномочиями по их решению.

Иначе говоря, сложившееся широчайшее понимание предмета прокурорского надзора позволяет подвергать деятельность муниципальных образований детальному административному контролю, оценивать целесообразность принимаемых ими решений, при том, что в ряде случаев для проверки исполнения закона отсутствуют надлежащие нормативные основания.

И суды в этом вопросе нередко поддерживают прокуратуру, подменяющую деятельность муниципальных образований (действующих от их имени органов (должностных лиц) местного самоуправления).

**3. Неэффективность использования досудебного механизма устранения нарушений, выявленных по результатам прокурорской проверки.** Закрепление судебного порядка разрешения дел по результатам прокурорских проверок имеет большое значение. Использование судебного механизма призвано обеспечить, с одной стороны, защиту прав и интересов граждан, а с другой – встать на защиту прав местного самоуправления, создать гарантии против произвола органов прокуратуры, в том числе путем разрешения дела на началах процессуального равенства сторон, где органы (должностные лица) местного самоуправления вправе представлять доказательства, опровергающие позицию прокуратуры, и пр. Но действительно ли обращение прокурора в суд должно использоваться без предваряющего использования им иных форм прокурорского реагирования?

Существующие формы прокурорского реагирования закреплены ч. 3 ст. 22, ст. 23, ч. 1 ст. 27, ст. 28 Закона О прокуратуре. Согласно указанным нормам прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина вправе внести представление об устранении нарушений закона, принести протест на противоречащий закону акт / акт, нарушающий права человека и гражданина, либо обратиться в суд. Выбор меры (формы) прокурорского реагирования осуществляется – в зависимости от характера выявленного нарушения – прокурором по своему усмотрению. Ни Закон о прокуратуре, ни КАС РФ, ни законодательство о местном самоуправлении (применительно к прокурорскому надзору в отношении местного самоуправления) не требуют *обязательного* использования досудебного механизма устранения выявленных по результатам прокурорской проверки нарушений.

Как показывает практика, используя предоставленные ему полномочия, прокурор нередко подает иски о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, должностных лиц местного самоуправления *без предварительного обращения в муниципальное образование* (к органу, должностному лицу местного самоуправления). Причем спектр дел, разрешаемых в судах по искам прокуроров без предварительных усилий досудебного урегулирования вопросов, разнообразен.

Подаваемые прокурорами иски могут затрагивать довольно сложные дела, требующие учета различных обстоятельств, оценки эффективности осуществления целой совокупности полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, и пр.

К примеру, в ходе проверки исполнения администрацией городского округа Богданович требований законодательства о водоснабжении прокуратурой было установлено, что в деревне Паршина Богдановичского района отсутствуют централизованные источники холодного водоснабжения. В этой связи прокурор сразу – без каких-либо попыток предварительного (досудебного) решения обнаруженной проблемы - обратился в суд с исковым заявлением к городскому округу Богданович, в котором просил возложить на округ обязанность организовать холодное водоснабжение населения в деревне Паршино (решение Богдановичского городского суда Свердловской области от 12 февраля 2024 г. по делу № 2а- 41/2024).

В таком же порядке в Невьянский городской суд обратился прокурор и с требованием о признании незаконным бездействия администрации Невьянского городского округа, не принявшего мер по газификации сел Аятское и Киприно. Как отмечалось ранее, данный факт был выявлен прокуратурой при проведении организованных ею надзорных мероприятий в сфере газоснабжения на территории городского округа (см. решение от 8 мая 2024 г. по делу № 2а-248/2024).

Или, по факту затопления подвального помещения многоквартирного жилого дома в г. Первоуральске прокуратурой была проведена проверка исполнения законодательства в области водоснабжения и водоотведения. По результатам этой проверки прокурор обратился в суд с иском к администрации городского округа Первоуральск, в котором просил признать незаконным бездействие Администрации, выразившееся в неорганизации проведения технического обследования и в необеспечении надлежащего состояния участков сетей холодного водоснабжения и водоотведения (решение Первоуральского городского суда от 25 марта 2024 г. по делу № 2а-572/2024). Никаких предваряющих обращение в суд форм прокурорского реагирования с целью разрешения выявленной проблемы прокурором использовано не было.

Исключительно судебный порядок используется прокурорами и по более «простым» вопросам. К примеру, в суде Ненецкого автономного округа по иску прокурора было рассмотрено дело о противоречии федеральному законодательству и признании недействующим Правил содержания собак и кошек на территории городского округа «Нарьян-Мар» (решение от 20 сентября 2017 г. по делу № 3а-3/2017). Никаких протестов на эти Правила прокурором до обращения в суд не приносилось. Без предварительного принесения протеста в Курском областном суде по иску прокурора было рассмотрено дело о признании недействующими отдельных положений Правил землепользования и застройки (решение от 18 июня 2018 г. № 3а-25/2018).

Или, осуществляя проверку соблюдения требований законодательства, прокурор - без предварительного обращения с представлением - подал иск к администрации Яйвинского городского поселения Пермского края о возложении на нее обязанности устранить нарушения законодательства о водоснабжении, выразившиеся в отсутствии утвержденной схемы водоснабжения и водоотведения поселения (решение Александровского городского суда Пермского края от 9 июня 2014 г.). Аналогичные требования прокурора удовлетворены и решением Тунгокоченского районного суда Забайкальского края от 22 января 2015 г. по делу № 2-63/2015, причем сельское поселение «Верх-Усуглинское», к которому эти требования были обращены, иск признало.

Без использования досудебных процедур прокуратура обращается в суды и с требованиями о постановке на учет бесхозяйных вещей (как правило, объектов инфраструктуры в области теплоснабжения и водоснабжения). Количество таких исков, в которых прокуроры обращаются в суд без досудебного урегулирования ситуаций с требованием о постановке на учет бесхозяйных вещей, исчисляется не единицами и не сотнями. В одном только Липецке в 2022-2023 гг. было подано 250 (!) исков прокурора с данными требованиями.

Сколь сложным и разнообразным бы ни был спектр дел, по которым прокуроры обращаются в суд с исками к органам местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, неиспользование досудебного механизма урегулирования разногласий / устранения выявленных нарушений, в том числе отказ от предварительного – до обращения в суд – использования иных мер прокурорского реагирования, препятствует эффективному разрешению таких дел. Разработка схем теплоснабжения / водоснабжения, устранение выявленного несоответствия муниципального нормативного правового акта нормативному правовому акту более высокой юридической силы, постановка на учет бесхозяйной вещи и пр. очевидно не требуют обязательного судебного разбирательства; на это указывает и нередкое признание исков муниципалитетами. Эти вопросы могут быть решены муниципалитетом на основании протеста или представления прокуратуры. Но и такие сложные вопросы, которые затрагивают проблему функционирования целых сфер, сложных объектов (комплексов) инфраструктуры и пр., могут быть решены без судебного вмешательства. Для такого решения необходимы развитые формы взаимодействия прокуратуры и органов местного самоуправления. И этому решению в значительной мере могут способствовать - помимо существующих мер прокурорского реагирования - иные (новые) формы взаимодействия. Одна из них - «дорожная карта».

Концепцией совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г.<sup>9</sup> предусмотрено внедрение такого института, как разработка индивидуальной «дорожной карты» в целях исполнения выданных контрольно-надзорными органами предписаний об устранении нарушений, выявляемых у государственных и муниципальных учреждений. «Дорожная карта» включает в себя перечень (план) мероприятий, проверку исполнения которых осуществляет контрольно-надзорный орган. Институт «дорожной карты» может быть применим и для устранения нарушений, выявляемых по результатам прокурорских проверок.

Иными словами, как показывает правоприменительная практика по искам прокуроров к органам местного самоуправления в защиту прав интересов неопределенного круга лица, какое бы важное значение не придавалось судебному механизму (судебной форме) защиты прав, по данным делам необходим обязательный досудебный порядок разрешения разногласий, устранения обнаруженных нарушений / недостатков по результатам прокурорской проверки.

Использование прокурорами права на обращение в суд с административными исками к органам (должностным лицам) местного самоуправления без такого – досудебного - порядка, значительно усложняет процедуру разрешения возникших вопросов, устранения обнаруженных нарушений / недостатков в деятельности муниципалитетов, увеличивает срок устранения выявленных нарушений. Такие обращения задействуют судебный механизм без действительной на это надобности, усугубляя проблему загруженности судов, и, возможно, снижает доверие к суду, фактически нередко дословно воспроизводя требования и доводы прокуроров. Организационные, финансовые, временные затраты муниципальных образований на проведение судебных разбирательств по многим вопросам абсолютно не оправданы. Гораздо более эффективным при таких обстоятельствах может стать требование *обязательного* использования прокурором различных форм *досудебного урегулирования* вопросов (разногласий), возникших по результатам прокурорских проверок, посредством обращения как к существующим мерам (формам) прокурорского реагирования, так и к новым формам взаимодействия с муниципалитетами (например, разработка «дорожных карт»).

Используемый в этом случае досудебный порядок направлен не на возможное примирение сторон, а на тщательное выяснение обстоятельств, выработку возможных форм и способов устранения нарушений и недостатков с учетом характера сложностей возникающих проблем, организационной и финансовой обеспеченности муниципалитетов и пр.

Отдельного внимания в рассматриваемом контексте заслуживают дела, по которым прокуроры обращаются в суд *до истечения срока, установленного в предписании* об устранении выявленных нарушений, выявленных по результатам проверки государственного контрольно-надзорного органа. К сожалению, суды подтверждают полномочия прокурора по обращению в суд в указанном случае.

Так, по результатам выездной проверки Управлением надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Свердловской области населенных пунктов Серовского городского округа администрации округа вручено предписание об устранении нарушений обязательных требований пожарной безопасности. В связи с выданным предписанием прокуратурой проведена проверка в сфере соблюдения органами местного самоуправления Серовского городского округа законодательства о пожарной безопасности и по противодействию природным пожарам. По результатам проверки прокурор обратился в суд с иском о признании незаконным бездействия администрации округа, выраженного в неисполнении обязанностей по выполнению первичных мер пожарной безопасности на территории округа. Решением суда требования прокурора удовлетворены.

Против удовлетворения требований прокурора администрация Серовского городского округа возражала: все изложенные в иске факты отражены в предписании надзорного органа, установившего срок устранения нарушений. Но судом первой инстанции довод администрации оставлен без рассмотрения (решение от 16 января 2024 г. по делу № 2а- 119/2024). Судом апелляционной инстанции довод о преждевременности обращения прокурора в суд отклонен. Как указано в решении суда, «обязанность по надлежащему обеспечению первичных мер пожарной безопасности на территории городского округа возложена на органы местного самоуправления в силу действующего законодательства и не может быть поставлена в зависимость от наличия либо отсутствия актов прокурорского реагирования» (апелляционное определение Свердловского областного суда от 25 июля 2024 по делу № 33а-12029/2024).

На наш взгляд, складывающаяся практика принятия судами к рассмотрению исков до истечения срока предписания об устранении нарушения, выданного контрольно-надзорным органом, усиливает обозначенную ранее дезорганизацию в системе государственного контроля (надзора), дублирование контрольно-надзорных функций, ведет к отсутствию скоординированности действий общего и специальных контрольно-надзорных органов, укрепляет и без того чрезмерные полномочия современных органов прокуратуры. В случае выдачи предписания контрольно-надзорными органами об устранении нарушений, выявленных в ходе проверок, равно как и принесения прокурором протеста (выдачи представления) по результатам прокурорской проверки, административный иск прокурора к органам местного самоуправления по предмету проверки не может быть подан до тех пор, пока не истек установленный в указанных актах срок устранения нарушений. В случае устранения муниципалитетами выявленных нарушений, вне зависимости от того, каким контрольно-надзорным органом они выявлены и изложены, исчезает сама необходимость обращения в суд.

Конечной целью деятельности прокуратуры (и системы государственного контроля (надзора) в целом) является не привлечение к ответственности муниципальных образований, не увеличение показателей эффективности ее работы за счет количества поданных исков (в том числе к органам местного самоуправления), а способствование эффективной деятельности органов публичной власти, в том числе местного уровня.

**Таким образом,** важным направлением повышения эффективности использования института обращения прокурора в суд к органам местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц является усиление роли досудебного механизма устранения нарушений, выявленных по результатам прокурорских проверок и проверок иных контрольно-надзорных органов, через закрепление *обязанности* использования такого механизма путем применения мер прокурорского реагирования, «дорожных карт» и иных форм конструктивного взаимодействия прокуроров и муниципальных образований, а также запрета на обращение в суд до истечения срока предписания об устранении нарушения, выданного государственными контрольно-надзорными органами, выполнения представления (протеста), выданного (принесенного) прокурором.

Лишь по результатам использования досудебных процедур прокурор может обратиться с административным иском к органу местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, поскольку такие процедуры не дали ожидаемого результата, т.е. муниципалитет отказывается признать выявленные нарушения таковыми, истек срок устранения нарушений, установленный в протесте / представлении прокурора, предписании контрольно-надзорного органа, запланированные в «дорожной карте» мероприятия не привели к устранению нарушений, муниципалитет отказывается от проведения мероприятий «дорожной карты» либо нарушает сроки их проведения, и т.п.

**4. Проблема надлежащего субъекта реализации права на обращение в суд, или Наличие у прокурора права на обращение в суд с административным иском к органу (должностному лицу) местного самоуправления** по отдельным категориям дел. Из содержания ч. 1 ст. 39, ч. 3 ст. 208, ч. 4 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства, предусматривающих право на обращение прокурора в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц с требованием о признании незаконным нормативного акта, решения, действия (бездействия) органа местного самоуправления, вытекают довольно широкие полномочия прокурора. Исходя из буквального толкования данной нормы, прокурор вправе обратиться в суд по любому - применительно к местному самоуправлению – вопросу организации и осуществления муниципальной деятельности, поскольку она затрагивает интересы населения (местного сообщества) суть неопределенного круга лица. Этим, как правило, руководствуются и прокуроры, и суды.

Но, *во-первых, при использовании критерия «неопределенности круга лиц»* возникают довольно сложные нюансы, без учета которых обращение прокурора в суд оказывается небеспорным.

Так, при обращении прокуроров с исками к органам местного самоуправления нельзя не учитывать *содержания* компетенции муниципальных образований: отдельные вопросы местного значения (полномочия по вопросам местного значения), прежде всего в области социального обеспечения, устанавливают обязательства муниципальных образований исключительно по отношению к *конкретным* лицам (получателям социальных благ, адресной социальной помощи и пр.). Вправе ли прокуроры в этом случае обращаться в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц?

Как показывает практика, указанная особенность не учитывается и прокуроры нередко обращаются в суд с исками в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц в целях признания незаконным бездействия органов (должностных лиц) местного самоуправления по осуществлению полномочий, затрагивающих права и интересы конкретных лиц. Суды, к сожалению, признают за прокурором такое право, несмотря на конкретный перечень благополучателей.

Так, прокуратурой Верх-Исетского района г. Екатеринбурга проведены надзорные мероприятия по исполнению земельного законодательства в части обеспечения инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых семьям, имеющим трех и более детей, для индивидуального жилищного строительства в качестве меры социальной поддержки. По результатам проверки прокурор, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с иском о признании незаконным бездействия администрации г. Екатеринбурга, выразившегося в необеспечении конкретных земельных участков (с конкретными кадастровыми номерами) объектами инженерной инфраструктуры, подъездными путями и улично-дорожной сетью. Граждане, которым выделены земельные участки для индивидуального жилищного строительства, привлечены к участию в деле в качестве заинтересованных лиц (?!). Решением суда требования прокурора удовлетворены.

Доводы ответчика о том, что у прокурора не имелось оснований для обращения в суд, поскольку иск предъявлен в защиту круга лиц, который *определен*, судом отклонены. Как указано в решении суда, «круг лиц, в который входят собственники земельных участков, лица, пользующиеся земельными участками на иных основаниях, не является неизменным, поскольку может меняться в течение определенного промежутка времени, в связи с чем невозможно индивидуализировать круг лиц, в интересах которых прокурором заявлены требования» (решение Ленинского районного суда г. Екатеринбурга от 25 декабря 2023 г. № 2а-6654/2023). Судом апелляционной инстанции довод администрации об отсутствии у прокурора права на обращение в суд также отклонен (апелляционное определение Свердловского областного суда от 25 июня 2024 г. по делу № 33а-10475/2024). (См. также аналогичные дела: решение Ессентукского городского суда от 4 апреля 2019 г. по делу № 2а- 547/2019).

Но подобная, абсурдная, аргументация суда, необоснованно расширяет возможности прокурора на обращение в суд. Причем такая практика может завести далеко: на основании указанной аргументации прокурор может обращаться в суд с исками не только к органам публичной власти в рамках публичных правоотношений, возникающих в связи с осуществляемыми такими органами полномочиями, но и по любому частноправовому делу (!), затрагивающему имущественные права, учитывая *динамичный характер гражданского оборота*, не позволяющий, руководствуясь логикой суда, «индивидуализировать круг лиц».

Примечательно, что в другом деле прокурор обратился в суд с иском к администрации г. Твери о признании незаконным бездействия в части необеспечения земельного участка инженерной инфраструктурой, действуя уже в интересах и в защиту социальных прав отдельных (конкретных) лиц, которым выделены земельные участки (апелляционное определение Тверского областного суда от 25 января 2023 г. № 33а-396/2023).

Кроме того, учитывая сложное и многоаспектное содержание отношений, составляющих ту или иную сферу жизнеобеспечения граждан, при обращении в суд прокурора в суд необходимо четко различать *интересы неопределенного круга лиц и интересы частных организаций* (конкретных лиц), участвующих в этих отношениях.

Так, по результатам проверки исполнения требований федерального законодательства о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, Тюменский транспортный прокурор в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к администрации Камышловского городского округа, в котором требовал обязать администрацию произвести регистрацию публичного сервитута. В связи с отсутствием регистрации сервитута ущемляются права участников перевозочного процесса, которые не могут в полной мере эксплуатировать железнодорожный тупик.

Решением Камышловского районного суда требования прокурора удовлетворены. Однако апелляционным определением Свердловского областного суда от 25 апреля 2024 г. по делу № 33а-6622/2024 решение суда первой инстанции отменено, в удовлетворении иска отказано. Фактически исковые требования заявлены прокурором в интересах юридического лица (акционерного общества) и направлены на избежание негативных правовых последствий, которые могут наступить для АО в связи с эксплуатацией железнодорожного тупика, и не направлены на защиту неопределенного круга лиц. Нормами ст. 39 КАС РФ не предусмотрено право прокурора на защиту прав юридического лица, не лишеного самостоятельной возможности обращения в суд за защитой нарушенного права.

*Во-вторых*, помимо особого содержания критерия неопределенности при реализации прокурором права на обращение в суд не может не учитываться и *закрепляемый специальными (специализированными) федеральными законами специальный порядок разрешения дел (оспаривания решений, действий (бездействия) органов (должностных лиц) местного самоуправления), предполагающий в том числе специальных субъектов права на обращение в суд.* Обращение прокурора в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в случае отсутствия отдельного указания на такое право в специальном федеральном законе, вызывает сомнения.

В современной практике этот вопрос стоит чрезвычайно остро по делам о досрочном прекращении полномочий выборных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований, депутатов представительных органов муниципальных образований) в случае несоблюдения ими антикоррупционных требований, ограничений и запретов.

Так, одно из таких дел, приобретшее фактически прецедентный характер, было рассмотрено Верховным Судом РФ в 2022 г. В частности, по результатам проверок требований законодательства о противодействии коррупции прокурор Щербиновского района внес в Совет депутатов представление об устранении нарушений закона и о решении вопроса о досрочном прекращении полномочий главы сельского поселения, поскольку главой не предприняты меры, направленные на урегулирование конфликта интересов. Совет депутатов принял решение об отказе в досрочном прекращении полномочий главы сельского поселения. Решением Совета депутатов глава поселения удалена в отставку по собственному желанию.

Считая приведенные решения органа местного самоуправления незаконными, прокурор обратился в суд с административным иском об их отмене и о возложении обязанности на Совет депутатов повторно рассмотреть представление, изменить основание удаления главы поселения в отставку. Решением суда требования прокурора удовлетворены. Отменяя акты судов нижестоящих инстанций, Верховный Суд РФ в то же время признал право прокурора на обращение в суд по указанному делу.

Как указал ВС РФ, Закон Об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет право органов прокуратуры осуществлять надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов (ч. 1 ст. 77). Исходя из приведенных законоположений в системе действующего правового регулирования (ч.4.4., 4.5., ст. 12.1 Закона О противодействии коррупции<sup>10</sup>, ч.2., 3 ст. 40, ст. 70, 77 Закона Об общих принципах организации местного самоуправления, прокурор, реализуя полномочия по обращению в суд с иском, вправе заявить требование о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, по основаниям, предусмотренным Законом О противодействии коррупции, если его обращение в орган местного самоуправления с таким требованием оставлено без удовлетворения». (Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 декабря 2022 г. № 18-КАД22-49-К4).

Эта позиция широко применяется сегодня как в отношении депутатов представительных органов муниципальных образований, так и в отношении глав муниципальных образований.

Так, администрацией Главы Республики Карелия проведена проверка организации работы в администрации района по профилактике коррупционных правонарушений, в ходе которой выявлен факт непредставления депутатом К. справки о доходах. Это послужило основанием для направления прокурору Республики Карелия информации для принятия мер прокурорского реагирования.

В ходе прокурорской проверки установлено, что К. после избрания его депутатом в течение четырех месяцев не представил в уполномоченные органы сведения (справки) о своих доходах за отчетный период. В адрес председателя Совета поселения было внесено представление об устранении нарушений законодательства в сфере противодействия коррупции с требованием рассмотреть на ближайшей сессии представительного органа вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата К. в связи с утратой доверия. Однако вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата Советом поселения рассмотрен не был в связи с отсутствием необходимого кворума.

В этой ситуации прокурор обратился в суд с административным иском о досрочном прекращении полномочий депутата К. Решением суда административный иск удовлетворен. Доводы административного ответчика об отсутствии у прокурора полномочий на обращение с административным иском судом отклонены со ссылкой на вышеизложенную правовую позицию Верховного Суда РФ, выраженную в кассационном определении от 14 декабря 2022 г. № 18-КАД22-49-К4 (решение Прионежского районного суда Республики Карелия от 3 октября 2023 г. по делу № 2а-868/2023).

В другом случае, по результатам прокурорской проверки в Думу Соболевского муниципального района Камчатского края обратился прокурор с представлением о применении мер ответственности к главе района. Решением Думы Соболевского района представление прокурора отклонено, т.к. главой приняты меры к урегулированию конфликта интересов. По мнению Губернатора Камчатского края обстоятельства, которые могли привести к конфликту интересов, устранены.

Прокурор обратился в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц с требованиями о признании незаконным решения Думы Соболевского района, о досрочном прекращении полномочий главы района в связи с утратой доверия за несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей. Решением суда требования прокурора удовлетворены (решение Усть-Большерецкого районного суда Камчатского края от 5 апреля 2023 г. по делу № 2а-58/2023). Отказывая в принятии кассационной жалобы, судья кассационной инстанции воспроизвел правовую позицию Верховного Суда РФ от 14 декабря 2022 г., согласно которой прокурор вправе обратиться в суд с иском по настоящему делу (Определение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2024 г. по делу № 60-КАС24-11-К9).

Право прокуроров на обращение в суд с требованием о досрочном прекращении полномочий выборного лица поддерживает и Конституционный Суд РФ. В определении от 28 февраля 2023 г. № 249-О Суд указал, что «прокуратура, будучи наделенной функцией по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, правомочна на основе собственной проверки не согласиться с результатами контрольных мероприятий по выявлению коррупционных правонарушений и *не может быть лишена права на собственное решение относительно обращения с иском в суд*; при этом поступившее от прокурора исковое заявление подлежит оценке судом, и именно *судебный контроль выступает гарантией прав граждан в соответствующих правоотношениях...*».

Но, обращаясь в суд с требованием о досрочном прекращении полномочий выборных лиц, прокурор, равно как и поддерживающие его суды общей юрисдикции, Конституционный Суд РФ не учитывают предусмотренный Законом О противодействии коррупции специальный порядок привлечения к ответственности лиц, замещающих муниципальные должности, в случае несоблюдения ими антикоррупционных требований и ограничений. Согласно ч. 4.4., 4.5 ст. 12.1 данного Закона при выявлении в результате проверки, осуществленной по решению высшего должностного лица субъекта РФ, фактов несоблюдения лицом, замещающим муниципальную должность, ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Законом о противодействии коррупции, *высшее должностное лицо субъекта РФ* обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность *в орган местного самоуправления*, уполномоченный принимать соответствующее решение, *или в суд*. Аналогичные нормы предусмотрены ч. 7.2, 7.3. ст. 40 Закона Об общих принципах организации местного самоуправления. Как видно, в изъятие из общего правила, позволяющего прокурору обратиться в суд по результатам проверки, никаких норм, наделяющих прокурора правом обратиться в суд с требованием о досрочном прекращении полномочий выборных лиц (лиц, замещающих муниципальные должности) в связи с нарушением ими антикоррупционных требований и ограничений ни Законом О противодействии коррупции, ни Законом Об общих принципах организации местного самоуправления не предусмотрено.

Закрепленный законом порядок привлечения к ответственности выборных лиц за коррупционные правонарушения суть особый («политический») порядок, учитывающий природу муниципальной власти, взаимоотношения между муниципальными образованиями и субъектами РФ. Центральное место в таком порядке отводится высшему должностному лицу субъекта РФ. Использование прокурором – на основании ч.1 ст. 39 КАС РФ – общего права на обращение в суд по делам о досрочном прекращении полномочий выборных лиц местного самоуправления (лиц, замещающих муниципальные должности), не только не соответствует приоритету специальной нормы над общей, но и разрушает заложенный в Закон о противодействии коррупции особый («политический»)

подход к привлечению к ответственности выборных лиц местного самоуправления, нарушает системность правового регулирования.

Отсутствие у прокурора закрепленного специальным законом права на обращение в суд не лишает его иных возможностей реагирования на обнаруженные факты несоблюдения антикоррупционных требований. К таким возможностям относится право на обращение в суд с заявлением *о бездействии высшего должностного лица субъекта РФ* как лица, напрямую уполномоченного законом предпринять необходимые действия по рассмотрению вопроса о применении мер ответственности к выборным лицам, не соблюдающим антикоррупционные запреты, ограничения, но не предпринявшего таких действий.

*Другими словами*, при всей своей широте предусмотренное ч.1 ст. 39 КАС РФ право прокурора на обращение в суд с иском в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц в отношении органов (должностных лиц) местного самоуправления имеет границы. Выявление таких границ позволяет не допустить чрезмерного вмешательства прокуратуры в деятельность муниципалитетов.

Определение границ реализации права прокурора на обращение в суд в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц, затрагивающее сложные вопросы о содержании критерия «неопределенности круга лиц», о соотношении норм КАС РФ со специальными федеральными законами и пр., требует прежде всего особого внимания к этому вопросу судов, их высокой квалификации.

#### **5. Органы (должностные лица) местного самоуправления – надлежащие ответчики?**

Немалые сложности по административным искам прокуроров вызывает и общая проблема поиска надлежащего ответчика. При привлечении органов (должностных лиц) местного самоуправления в качестве ответчиков вряд ли следует руководствоваться стремлением найти во что бы то ни стало «крайнего исполнителя» либо найти простое решение возникшей проблемы. Нередко поиск надлежащего ответчика требует выяснения и учета широкого круга обстоятельств, норм специального законодательства и т.д.

Так, в приведенном выше деле по иску прокурора к администрации Первоуральска о признании незаконным ее бездействия, выразившегося в необеспечении надлежащего состояния участков сетей холодного водоснабжения и водоотведения, было установлено, что причиной подтопления подвального помещения многоквартирного жилого дома стала ненадлежащая эксплуатация сетей холодного водоснабжения, находящихся в хозяйственном ведении МУП «Водоканал» - гарантирующей организации в сфере водоснабжения. Однако доводы администрации о том, что она является ненадлежащим ответчиком по данному делу, что обязанность по проведению технического обследования водопровода должна быть возложена на МУП как гарантирующую организацию, судом отклонены. Как указал суд, отсутствие технического обследования и капитальных ремонтов водопроводных сетей свидетельствует о наличии незаконного бездействия со стороны *собственника* таких сетей – администрации городского округа (решение Первоуральского городского суда Свердловской области от 25 марта 2024 г. по делу № 2а-572/2024). Поддерживая решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции указал на то, что до заключения концессионного соглашения (обязанность по заключению соглашения возложена на муниципалитет ранее. – Прим наше. О.Б.) обязанность по техническому обследованию централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения возложена на администрацию Законом О концессионных соглашениях (апелляционное определение Свердловского областного суда от 16 июля 2024 г. по делу № 33а-11283/2024).

Равным образом и в другом приведенном деле по иску прокурора к администрации Михайловского поселения о непроведении работ по модернизации участков тепловых сетей, администрация отказывалась признать себя надлежащим ответчиком, т.к. тепловые сети переданы на праве хозяйственного ведения и эксплуатируются МУП «Городские тепловые сети Михайловска». Но суд отклонил указанный довод. Закрепление муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за МУПом не освобождает муниципалитет от всех обязанностей собственника этого имущества... Непринятие своевременных мер для организации выполнения работ по замене участка сети может привести к созданию аварийной или чрезвычайной ситуации, что в свою очередь повлечет нарушение прав неопределенного круга лиц - жителей Михайловского муниципального образования в жилищно-коммунальной сфере и поставит под угрозу их жизнь и здоровье. В этой связи обязанность по организации мероприятий по ремонту участков сетей водоснабжения должна быть возложена на администрацию Михайловского муниципального образования, исходя из того, что администрация, как исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, наделенная полномочиями по решению вопросов местного значения, *обязана организовать работу уполномоченных лиц* в целях защиты прав неопределенного круга лиц (решение от 31 октября 2023 г. по делу № 2а-494/2023).

Но действительно ли на муниципальное образование (действующие от его имени органы местного самоуправления) может быть возложена ответственность за ненадлежащее осуществление деятельности созданным им унитарным предприятием? И можно ли обратиться с подобными

требованиями в суд, минуя иск к самому предприятию как самостоятельному хозяйствующему субъекту, в отношении которого могут быть проведены контрольно-надзорные мероприятия (с соответствующим правом прокурора обратиться в суд)? Наконец, действительно ли общие нормы об организующей роли муниципалитетов в жилищно-коммунальной сфере и пр. являются достаточным основанием для привлечения органов местного самоуправления в качестве ответчиков по искам прокуроров, если учесть, что необходимые меры организационного характера муниципалитетом предприняты (создан МУП в целях обеспечения теплоснабжения населения)?

На протяжении длительного периода времени перед органами местного самоуправления довольно остро стояла проблема их привлечения ответчиками по искам об обязанности принять в собственность бесхозные объекты теплоснабжения. Причина тому - очевидное стремление органов прокуратуры найти «крайнего» в лице органов местного самоуправления без надлежащего выяснения круга возможных собственников таких сетей. Однако эта практика сегодня меняется благодаря деятельности судов.

Так, прокурор Ленинского административного округа г. Мурманска обратился в суд с иском к комитету имущественных отношений г. Мурманска о постановке на учет бесхозного имущества - участка сети холодного водоснабжения. Решением суда, оставленным без изменения судами апелляционной и («первой») кассационной инстанции, исковые требования удовлетворены. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, отменяя вынесенные судебные акты, указала следующее. Суд удовлетворил требования прокурора и возложил на ответчика обязанность по постановке на учет участка водопроводной сети как бесхозного имущества, тем самым, в нарушение положений п. 1 ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, фактически подтвердил бесхозный статус вещи *без установления ее собственника*, устанавливая его отсутствие, равно как и *то, что данный участок водопроводной сети является недвижимым имуществом*. В частности, суды оставили без внимания тот факт, что при разграничении имущества между публично-правовыми образованиями в 1991-1993 г. Мурманская область в лице уполномоченных органов приняла решение не передавать предприятие «Водоканал» в муниципальную собственность. С учетом того, что предприятие является предприятием по строительству и эксплуатации водохозяйственных систем, обеспечивает водоснабжением граждан г. Мурманска и других населенных пунктов Мурманской области, Мурманская область как собственник предприятия «Водоканал», регистрирует в 2011 году право собственности на объекты инженерной инфраструктуры г. Мурманска; отсутствие информации о спорном участке единой водопроводной сети Ленинского округа г. Мурманска в техническом паспорте (инвентарный номер 13970), не свидетельствует о бесхозности данного участка. Кроме того, судом не установлены технические характеристики спорного объекта, назначение и наличие или отсутствие возможности постановки его на учет как бесхозного имущества в качестве отдельного объекта, и не проверен факт того, является ли данный объект составной частью водопроводной сети (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда от 6 августа 2024 г. № 34-КГ24-5-К3).

Немалые сложности возникают и при поиске надлежащего ответчика в связи с проблемой *разграничения компетенции* между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации.

На протяжении длительного периода времени перед судами стоял вопрос о необоснованном привлечении муниципалитетов в качестве ответчиков по искам прокуратуры о постановке на учет скотомогильников в качестве бесхозных вещей и принятию их в муниципальную собственность. Однако постепенно прокуроры отказались от практики подачи исков к муниципальным образованиям. В настоящее время такие иски обращены к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что поддерживается и судами (см., например, решение Чулымского районного суда Новосибирской области от 16 сентября 2021 г. по делу № 2а-47/2021; решение Курганского городского суда от 1 ноября 2023 г. по делу № 2а-11409/2023).

Не менее сложная проблема сложилась сегодня и по искам об обеспечении надлежащей инфраструктурой земельных участков, предоставленных многодетным семьям. Так в приведенном деле по иску прокурора Верх-Исетского района г. Екатеринбурга администрация настаивала на том, что она является ненадлежащим ответчиком, поскольку земельные участки предоставлены многодетным семьям на основании приказов Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области и именно последнее не обеспечило эти земельные участки необходимой инфраструктурой. Однако суд эти доводы признал несостоятельными, поскольку законодатель не ставит оснащенность земельных участков объектами инфраструктуры в зависимость от полномочий органа, его предоставившего (решение от 25 декабря 2023 г. по делу № 2а-6654/2023).

Иными словами, при обращении прокуроров в суд с исками к органам местного самоуправления отчетливо прослеживается проблема определения надлежащего ответчика по делу. Нередко органы и должностные лица местного самоуправления оказываются ответчиками по делу в результате «поиска

виновного». В то же время, как показывает практика, надлежащее осуществление возложенных на суд обязанностей, тщательное выяснение всех обстоятельств способно эту ситуацию коренным образом изменить.

**6. Сугубо формальное обоснование предъявляемых прокурором требований и неготовность судов учитывать всю совокупность обстоятельств по делу.** Так, при рассмотрении дела о постановке на учет бесхозяйного объекта недвижимого имущества - сетей водоснабжения администрация г. Ессентуки представляла доказательства того, что водопроводные сети имеют «собственников»; эти сети были построены гражданами в ходе строительства индивидуальных жилых домов самовольно, в отсутствие технических условий, проектно-сметной документации. Однако эти доводы не были приняты во внимание ни судом первой, ни судом апелляционной инстанций; обязанность по принятию объектов водоснабжения в собственность была возложена на муниципалитет (апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 25 августа 2015 г. по делу № 33а-800/2015).

В другом случае Серовский районный суд, возлагая на администрацию Серовского городского округа обязанность по обеспечению звуковым оповещением в населенном пункте ж/д станция Морозково, отказался принимать во внимание тот факт, что в этом населенном пункте не проживают люди. Как указал суд, руководствуясь *формальными соображениями*, «факт непроживания в населенном пункте людей не является правовым основанием для освобождения органа местного самоуправления от обязанности обеспечить звуковым оповещением в случае возникновения пожара, поскольку данная территория входит в состав Серовского городского округа, имеет статус «населенного пункта». Каких-либо документов о том, что населенный пункт ж/д станция Морозково расселен и с ним прекращено транспортное сообщение не представлено, что не исключает возможность нахождения и проживания в нем граждан (решение от 16 января 2024 г. по делу № 2а-119/2024).

Сложные обстоятельства необходимо учитывать и по делам об обеспечении инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых многодетным семьям.

Так, в приведенном ранее деле по иску прокурора Верх-Исетского района г. Екатеринбурга ответчик (администрация) указывал на то, что земельные участки многодетным семьям предоставлены Министерством по управлению государственным имуществом Свердловской области *без согласования с администрацией* города Екатеринбурга, а также *без учета градостроительной документации*. Но суд эти доводы признал несостоятельными (решение от 25 декабря 2023 г. по делу № 2а-6654/2023).

Действительно ли в таком случае субъекты РФ (Свердловская область в данном случае) вправе предоставлять земельные участки без учета градостроительной документации? Без сведений о степени оснащенности инфраструктурой, планов застройки и развития территорий и пр.? Действительно ли не требуется никакого согласования факта предоставления земельного участка, если обязанность по обеспечению инфраструктурой суды в конечном счете возлагают на муниципалитет?

Кроме того, по утверждению ответчика в этом же деле, к моменту судебного разбирательства некоторые земельные участки уже не находились в собственности граждан, входящих в льготную категорию многодетных семей, поскольку после предоставления участков многодетным семьям они были проданы иным гражданам. Однако и эти доводы суд отклонил, причем по формальным соображениям: «данное обстоятельство не освобождает административного ответчика от выполнения возложенных на него законом обязанностей по выполнению мероприятий, направленных на обеспечение земельных участков, предоставленных многодетным семьям, объектами инженерной инфраструктуры и подъездными путями» (решение от 25 декабря 2023 г. по делу № 2а-6654/2023).

Вместе с тем факт продажи этих участков имеет особенно важное значение по данной категории дел. И законодатель, и Конституционный Суд РФ исходят из того, что предоставление земельного участка многодетным семьям является важнейшей мерой социальной поддержки граждан. Более того, в определении от 9 ноября 2017 г. № 2516-О, на которое ссылается и суд первой инстанции, Конституционный Суд РФ подчеркивает особое значение этой меры в отношении многодетных семей как находящихся потенциально в наиболее уязвимом социальном положении и нуждающихся в особой заботе со стороны государства и общества. Предоставление земельных участков в качестве особой меры социальной поддержки позволяет обосновать значительные бюджетные траты на обеспечение таких участков инфраструктурой, без которой их использование по назначению невозможно. Но насколько обосновано предоставление из местного бюджета средств на обеспечение инфраструктурой тех земельных участков, которыми не намерены пользоваться многодетные семьи? Сохраняется ли обязанность обеспечения инфраструктурой участков, полученных в качестве льготы многодетными семьями и впоследствии ими проданных?

(Более того, факт продажи земельных участков и сохраняющаяся несмотря на это обязанность органов публичной власти обеспечить эти участки инфраструктурой, что требует значительных финансовых затрат из бюджета, ставит вопрос о соответствии конституционно значимой цели (удовлетворение потребностей уязвимых категорий граждан в жилище) и избранных законодателем

средств ее достижения (передача участков, предоставленных многодетным семьям, на праве собственности).)

Не менее сложно обстоят дела и по искам прокурора о неисполнении органами (должностными лицами) местного самоуправления обязанностей по контролю за безнадзорными собаками. (С принятием постановления Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2024 г. № 55-П, разграничившего - вслед за законодателем - полномочия по обращению с животными без владельцев и с безнадзорными животными, эта ситуация не изменилась. Во многих субъектах РФ полномочия по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев делегируются на муниципальный уровень, а муниципалитетам по-прежнему предоставлено право осуществления этой деятельности на добровольной основе (пп.14 ч. 1 ст.14.1, пп.15 ч.1 ст.16.1).

Так, в связи с нападением неизвестной собаки в районе промышленного округа на ребенка и причинением ему телесных повреждений в виде укушенной раны подколенной области прокурор г. Якутска обратился в суд с иском к Окружной администрации г. Якутска. Окружная администрация с требованиями не согласилась. После проведения необходимых ветеринарных мероприятий с животным, при отсутствии агрессии с его стороны, животное возвращается на прежнее место обитания; повторный отлов такого животного не предусмотрен. Однако суд доводы администрации отклонил, руководствуясь формальными соображениями – делегированием государственных полномочий по обращению с животными без владельцев, а также предоставлением городские округам права осуществления такой деятельности (ст.16.1 Закона № 131-ФЗ). Случаи нападения безнадзорных животных на людей свидетельствуют, по мнению суда, о *недостаточности мер, предпринимаемых органом* местного самоуправления, что в данном случае подтверждает наличие причинно-следственной связи с нападением безнадзорной собаки на ребенка, вины органа местного самоуправления в причинении вреда здоровью ребенка (решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 28 июля 2023 г.). Суд кассационной инстанции указал на то, что «данный вид деятельности органов местного самоуправления носит *повседневный* характер» и эта деятельность осуществляется на основании «п. 24 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ, в соответствии с которым к вопросам местного значения городского округа относится охрана жизни и здоровья людей» (определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 1 февраля 2024 г. № 88-701/2024(88- 12765/2023).

Что под этим следует понимать и какие меры необходимо принимать в рамках повседневной деятельности так и остается неясным. Без анализа предоставленных муниципальным образованиям полномочий в указанной области, их комплексного исполнения вряд ли можно ответить на вопрос о наличии и степени вины муниципалитета за произошедшее<sup>11</sup>.

**7. Исполнимость требований прокуроров (решений судов, вынесенных по административным искам прокуроров).** Нереалистичные сроки исполнения требований прокурора, а также неподъемный для местных бюджетов объем финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения этих требований, делают их практически неисполнимыми для муниципальных образований.

*Проблема нереалистичных сроков исполнения требований* возникает в отношении практически всех административных исков, предъявляемых прокурорами к органам (должностным лицам) местного самоуправления. В стремлении обеспечить максимально скорое решение вопроса («закрыть проблему») прокуроры требуют исполнения заявляемых ими требований в довольно короткие, как правило, сроки. Суды к таким требованиям относятся различно.

В одних случаях суды соглашались с предлагаемыми прокурором сроками исполнения требований органами местного самоуправления. Так, в деле по иску прокурора о признании незаконным бездействия администрации муниципального района Красноярский Самарской области по непринятию мер по обеспечению водоснабжения, суд установил двухлетний срок исполнения судебного решения. Апелляционная инстанция отклонила довод администрации района о неисполнимости решения суда: «Установленные судом сроки не являются неразумными... при этом судами учтена длительность нарушения права многодетных семей на обеспечение предоставленных земельных участков объектами инженерной инфраструктуры, решение суда в данной части направлено на скорейшее восстановление нарушенных прав многодетных семей» (апелляционное определение Самарского областного суда от 14 февраля 2023 г. № 33а-776/2023). Или, по требованию о приведении сетей водоснабжения в г. Первоуральске в надлежащее состояние суд счел разумным 6-месячный срок исполнения решения суда. Одновременно судебная коллегия апелляционной инстанции отметила, что при наличии обстоятельств, затрудняющих исполнение судебного акта, администрация вправе обратиться в суд с заявлением о предоставлении отсрочки исполнения судебного решения.

В других случаях, напротив, суды идут навстречу ответчикам – муниципальным образованиям, увеличивая запрашиваемые прокурорами сроки исполнения исковых требований.

Так, в некоторых из приведенных дел суды увеличили сроки исполнения требований: это касается и дела об организации водоснабжения в городском (ныне – муниципальном) округе

Богданович – с 6 до 12 месяцев, и дела о выполнении первичных мер пожарной безопасности на территории Серовского округа - с 6 до 12 месяцев, и дела об обеспечении земельными участками, предоставленными многодетным семьям, объектами инженерной инфраструктуры (апелляционное определение Верховного суда Республики Адыгея от 18 августа 2023 г. по делу № 33а-1901/2023).

Но в какую бы сторону не склонялся суд в своем решении, соглашаясь с предлагаемыми прокурором сроками исполнения требований либо, по ходатайству органов местного самоуправления, увеличивая эти сроки, позиция суда должна носить *обоснованный* характер. Вопрос о сроках исполнения исковых требований в случае удовлетворения иска требует более тщательной проработки с учетом сроков проведения конкретных мероприятий, необходимых для такого исполнения, а также использования процессуальных инструментов повышения эффективности исполнения (отсрочка, рассрочка исполнения решения суда).

Для решения проблемы *финансовой обеспеченности* – первичной проблемы, чаще всего объясняющей и причину возникновения самих исков, и реалистичность исполнения требований прокурора, нет «простых рецептов».

Неудивительно, что о недостаточном объеме денежных средств как о причине нерешенности той или иной проблемы органы местного самоуправления заявляют в судебных заседаниях. Но столь же неудивительно, что суды отказываются учитывать данные доводы. Как показывает практика, ни высокая стоимость работ по ремонту светофорных объектов и содержанию улично-дорожной сети (решение Новоуральского городского округа от 8 мая 2024 г. по делу № 2а-652/2024), ни значительный размер необходимых средств на строительство газопровода, на модернизацию участков тепловых сетей, на приведение участков автомобильных дорог в надлежащее состояние (решение Мичуринского городского суда от 20 июля 2023 г.; решение Урайского городского суда от 1 декабря 2022 г. по делу № 2-727/2022), ни огромный объем финансирования, необходимый для переселения граждан из аварийных многоквартирных домов (решение Сысертского районного суда от 20 марта 2024 г. по делу № 2а-1175/2024, решение Ревдинского городского суда от 28 марта 2024 г. по делу № 2а-461/2024, решение Ленинского районного суда г. Перми от 1 ноября 2023 г. по делу № 2а-3104/2023) судами во внимание не принимаются. Достаточно ярко эту (откровенно плачевную) ситуацию демонстрирует позиция Мичуринского городского суда, возложившего на г. Мичуринск Тамбовской области обязанность по приведению дороги в надлежащее состояние. Как указал суд в своем решении, *«законодательство не связывает реализацию соответствующих полномочий органов местного самоуправления с наличием финансовых возможностей»*.

Удовлетворяя многочисленные иски прокуроров о бездействии органов местного самоуправления, невзирая на финансовую неисполнимость возлагаемых на них полномочий, суды подчеркивают право муниципалитетов в случае недостаточности средств местного бюджета обратиться к органам государственной власти в целях получения средств межбюджетного финансирования.

Как, например, указал Пермский краевой суд, подтверждая законность и обоснованность решения Ленинского районного суда г. Перми, удовлетворившего требования прокурора о возложении на органы местного самоуправления обязанности установить разумный срок для расселения граждан из аварийных домов: в ситуации объективной невозможности органов местного самоуправления обеспечить за счет собственных финансовых средств проведение мероприятий по переселению граждан из аварийных многоквартирных домов могут быть использованы правовые механизмы, закрепленные в Бюджетном кодексе РФ (апелляционное определение Пермского краевого суда от 6 февраля 2024 г. по делу № 33а-1970/2024). На эту возможность обращали внимание суды и при рассмотрении дел об обеспечении земельных участков, предоставленных многодетным семьям, инженерной инфраструктурой (решение от 25 декабря 2023 г. по делу № 2а-6654/2023). Но, как известно, право обращения муниципальных образований за межбюджетными трансфертами (прежде всего субсидиями) к субъектам РФ проблемы не решает.

На необходимость соблюдения *принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям*, право органов местного самоуправления обратиться за помощью в рамках механизма межбюджетного финансирования указывает и Конституционный Суд РФ (постановление от 17 июня 2004 года № 12-П<sup>12</sup>). Однако праву органов местного самоуправления обратиться в органы государственной власти субъектов РФ с просьбой о предоставлении дотации или любого иного вида межбюджетного трансферта не корреспондирует обязанность региональной власти такой трансферт предоставить. В отсутствие у муниципалитетов гарантий получения межбюджетного трансферта в случае недостаточности собственных средств для решения той или иной проблемы жизнеобеспечения граждан подобного рода отсылки и Конституционного Суда РФ, и (вслед за ним) судов общей юрисдикции выглядят не более чем попыткой снять с себя ответственность за разрешение сложнейшей практической проблемы.

В результате принятых по искам прокуроров решений на плечах муниципальных образований оказываются огромные непосильные для них финансовые обязательства.

Отдельные важные шаги в целях решения проблемы финансовой неисполнимости требований прокуроров предприняты сегодня по делам об административных правонарушениях. Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 480-ФЗ<sup>13</sup> в ст. 24.5 КоАП РФ внесены изменения, позволяющие прекратить производство по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц местного самоуправления, если эти лица направляли предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий по решению вопросов местного значения, но бюджетные ассигнования на указанные цели не выделялись или выделялись в недостаточном размере, либо если субвенции на осуществление делегированных государственных полномочий выделены в недостаточном размере.

Очевидная направленность внесенных в КоАП РФ изменений на решение проблемы соразмерности финансовых ресурсов закрепленным полномочиям позволяет с надеждой предположить, что дальнейшим шагом законодателя может стать аналогичный подход и к делам по административным искам прокуроров к органам (должностным лицам) местного самоуправления по требованиям о неисполнении (неосуществлении) отдельных полномочий. Но наряду с этими радужными ожиданиями существует и опасность того, что в условиях параллельного существования институтов привлечения должностных лиц к административной ответственности и административных исков к органам местного самоуправления о бездействии (неосуществлении полномочий) количество административных исков прокуроров к органам местного самоуправления в интересах неопределенного круга лиц не только не сократится, но и увеличится. Более того, как показывает складывающаяся практика, иски к должностным лицам местного самоуправления заменяются сегодня исками к администрации муниципального образования как к юридическому лицу, что может не только не изменить ситуации в лучшую сторону, но и - с учетом размера штрафов - усугубить ее.

Впрочем, отдельные шаги по решению проблемы недостаточности средств местных бюджетов для исполнения требований прокуроров по предъявляемым ими искам предприняты сегодня и со стороны прокуратуры. В соответствии с п. 1 Приказа Генпрокуратуры России от 10 сентября 2024 г. № 655<sup>14</sup>, прокуроры при подготовке проектов исковых заявлений, содержащих требования, которые могут повлечь финансовые затраты органов местного самоуправления, обязаны предварительно проводить оценку необходимых бюджетных расходов с привлечением компетентных органов. Если необходимые средства превышают 1 млн. рублей, то проекты исков необходимо согласовать с аппаратом соответствующей прокуратуры.

Безусловно, данный приказ – в случае его действительного применения - позволит частично упорядочить деятельность прокуратуры, сократить количество неисполнимых исков, подтолкнет к поиску новых способов и форм взаимодействия с органами местного самоуправления в целях создания условий надлежащего решения проблем жизнеобеспечения граждан. Но отданное на усмотрение аппарата прокуратуры решение вопроса о подаче иска проблемы не решает. И более того – создает дополнительное звено, от субъективного мнения которого зависит судьба иска. Какими критериями при этом должен руководствоваться аппарат, остается совершенно неясным. Что же касается поселений с их мизерными бюджетами, то административные иски прокурора и до 1 млн. рублей остаются для них огромной проблемой.

**Таким образом**, предоставленное прокурорам в рамках прокурорского надзора право на обращение в суд с административными исками к органам местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц выступает одним из важных инструментов защиты прав граждан, обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения закона муниципальной властью. Но эффективность этого правового инструмента во многом зависит от того, будут ли устранены те многочисленные недостатки и проблемы, связанные с его использованием.

Преодоление существующих сегодня в этой области проблем требует комплексного подхода, призывая не только органы прокуратуры к критическому анализу и последующему совершенствованию своей деятельности, но и законодателя, суды к активной работе над устранением существующих законодательных пробелов, противоречий, неодночного, противоречивого или расширительного толкования.

Действительное выполнение институтом общего прокурорского надзора своего предназначения в части надзора за деятельностью органов местного самоуправления требует от законодателя закрепления требования об обязательном использовании *досудебных процедур* разрешения конфликтных ситуаций с органами и должностными лицами местного самоуправления; закрепления *запрета* на обращение прокуроров в суд до истечения срока устранения нарушений, установленного предписанием (представлением), выданным по результатам специального государственного контроля либо общего прокурорского надзора; закрепления института «дорожной карты», позволяющего муниципалитетам постепенно с учетом согласованного между сторонами (прокуратурой и органами МСУ) плана мероприятий устранять выявляемые нарушения; закрепления требования об установлении *разумного и достаточного* срока для устранения нарушений по результатам прокурорской проверки.

Впрочем, основная нагрузка по изменению сложившейся небесспорной – тяжелой для муниципалитетов – ситуации ложится на суды. Судам в своей практической деятельности следует глубже и более скрупулезно исследовать вопрос о праве прокурора на обращение в суд и с точки зрения оснований для обращения в суд, и с точки зрения соблюдения границ предмета прокурорского надзора, принадлежности прокурору данного права по различным категориям дел. Помимо этого, существует настоятельная потребность в более детальном и глубоком изучении обстоятельств по каждому делу, поскольку они затрагивают и проблему надлежащего ответчика, или обоснованности привлечения органов местного самоуправления в качестве ответчиков по иску, и проблему законности, обоснованности и в конечном счете справедливости выносимого решения. В практике прокурорского надзора особое внимание следует уделять досудебным формам устранения выявленных по результатам прокурорской проверки муниципальных образований нарушений / урегулирования возникающих разногласий. Такие (досудебные) формы необходимо расширять за счет различных форм взаимодействия органов прокуратуры и муниципальных образований (действующих от их имени органов и должностных лиц местного самоуправления). Наконец, институт обращения прокуроров в суд с иском в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц – это не инструмент повышения статистических показателей эффективности деятельности органов прокуратуры. Оттого и обращаемые к муниципальным образованиям требования прокуроров должны быть исполнимыми. Исполнимыми прежде всего по срокам и объему возлагаемых на муниципалитеты финансовых обязательств.

В свою очередь, от способности повысить эффективность использования института обращения прокурора в суд к органам (должностным лицам) местного самоуправления в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц немало зависит, станет ли прокурорский надзор за местным самоуправлением инструментом тотального контроля и подавления муниципалитетов либо станет важнейшим инструментом исправления недостатков в их деятельности и улучшения качества их работы по решению жизненно важных для граждан вопросов жизнеобеспечения.

<sup>1</sup> Перепечатано из: Муниципальный конституционализм: законодательство, правоприменение, судебные гарантии / Н.С. Бондарь, О.И. Баженова, Т.П. Георгиева (и др.): коллективная монография / под общ.науч. ред. Н.С. Бондаря. Ростов-на-Дону: Спутник науки, 2025. С. 179 - 213.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // <http://pravo.gov.ru>, 20.03.2025 (вступает в силу с 19 июня 2025 г., за исключением отдельных положений)

<sup>6</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6690.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2023 г. № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СЗ РФ. 2024. № 1 (Ч. IV). Ст. 285.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>11</sup> См. также: *Баженова О.И.* Проблема осуществления муниципальными образованиями полномочий по организации деятельности в области обращения с животными без владельцев. (По материалам судебной практики) // Местное право. 2025. № 2.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 N 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2024 г. № 480-ФЗ «О внесении изменений в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»» // Российская газета. 2024. № 297.

<sup>14</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 10 сентября 2024 г. № 655 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2024. № 10.

## РОЛЬ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ\*

*Д.В. Накиб, мировой судья судебного участка № 5 г. Армавира Краснодарского края*

В современной доктрине конституционного права и согласно Конституции Российской Федерации в России признается и гарантируется местное самоуправление<sup>1</sup>. Местное самоуправление в отличие от прокурорского надзора полностью подпадает под судебную юрисдикцию. Органы муниципального образования не могут ставить себя вне закона, и потому суды вправе применять соответствующие санкции, влекущие за собой ряд правовых последствий обязательной силы, которые выступают гарантией определенной степени свободы муниципальных образований.

Взаимосвязь эффективности управления на уровне муниципальных структур напрямую связана с качеством работы судебной системы. Особое значение имеет позиция Конституционного Суда РФ: его заключения имеют обязательный юридический статус для всех органов местного самоуправления, что является ключевым моментом в правоприменительной практике. Важно подчеркнуть, что решения по нормативным актам муниципалитетов не подвергаются обжалованию именно через Конституционный Суд РФ. Основополагающую роль для функционирования местных властей играют интерпретации и принципы, сформированные Конституционным Судом РФ в процессе анализа соответствия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) и других нормативных актов, регулирующих муниципальное управление. Эти правовые установки определяют рамки деятельности на уровне местной власти в России<sup>2</sup>.

В условиях современной российской правовой системы произошли масштабные изменения в работе арбитражных судов: сначала - их структурное расширение через создание кассационных и апелляционных инстанций, а впоследствии - сокращение путем упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ с передачей его полномочий Верховному Суду РФ. В контексте муниципального управления органы местного самоуправления занимают особое положение в гражданском обороте наравне с государственными органами, региональными субъектами и юридическими лицами, что приравнивает их к хозяйствующим субъектам.

В рамках арбитражных судов муниципальные образования приобретают статус равноправных участников правоотношений, аналогичный статусу юридических лиц. Это положение обусловлено конституционным принципом равенства, и изменение статуса муниципальных образований в данном случае не следует рассматривать как форму контроля со стороны государства над местными сообществами. Подтверждением данной концепции служит сложившаяся в России система правового регулирования процедур (несостоятельности) банкротства, где арбитражные суды играют центральную роль, а деятельность арбитражных управляющих является ключевой. В случае утраты муниципалитетом статуса самостоятельного управления и перехода к внешнему управлению логично предполагается аналогия с процедурами банкротства, что подчеркивает особую позицию арбитражных судов в данном контексте<sup>3</sup>.

В современной России особенно активную роль играют формы судебного контроля, осуществляемые судами общей юрисдикции, возникающие в том числе с учетом рассмотрения дел, вытекающих из административных правоотношений, которые до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) рассматривались в порядке гражданского судопроизводства.

В частности, современная российская судебная система включает в себя следующие формы судебного «вмешательства» в деятельность органов муниципальных образований: судебный контроль по проверке соответствия нормативно-правовых актов местных властей законодательству федерального уровня; контроль при рассмотрении споров и жалоб на решения, действия органов местного самоуправления и муниципальных служащих; судебный контроль, осуществляемый судами при рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан и законности участия населения в референдумах через судебные процедуры. Эти формы контроля обусловлены четкой организацией юрисдикций на муниципальном уровне, что стало особенно актуально после внедрения КАС РФ.

Особое внимание следует уделить функции, осуществляемой судебной системой России по проверке на соответствие закону нормативно-правовых актов органов муниципального управления, регламентируемой положениями п. 2 ч. 1 ст. 20 КАС РФ. Этот механизм охватывает наибольший спектр судебных разбирательств и напрямую влияет на компетенцию региональных судов (за исключением районного уровня), подчеркивая значимость правового регулирования данной сферы. Муниципальные структуры в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством по вопросам местного значения, активно участвуют в нормотворчестве - это проявляется как через представительные

\* Накиб Д.В. Роль судебного контроля в сфере деятельности органов местного самоуправления / Д.В. Накиб // Мировой судья. - 2025. - № 4. - С. 32-37

органы самоуправления (собрания), так и через муниципальных глав и руководителей сельских поселений. Однако вмешательство судов общей юрисдикции при контроле за нормативными актами местных властей может нести риск необоснованного ущемления конституционных прав, присущих системе местного самоуправления.

Существует риск того, что, рассматривая дело о законности муниципального нормативно-правового акта, суды субъектового уровня общей юрисдикции существенным образом рискуют вмешаться в самостоятельность компетенции местного самоуправления, в связи с чем возникает серьезная угроза непочтительной интервенции в самостоятельность полномочий местного самоуправления, что может привести к фактической подмене воли муниципальных представительных органов.

Так, вполне логичной выглядит точка зрения С.М. Абулхановой, которая считала, что «единственным допустимым основанием для признания правового акта представительного органа не подлежащим применению может служить необоснованное расширение компетенции представительного органа муниципалитета, т.е. регулирование им тех общественных отношений, которые подлежат регулированию федеральными или региональными нормативными правовыми актами»<sup>4</sup>.

При этом к данной точке зрения видится необходимым относиться критически в связи с тем, что полномочия органов местного самоуправления хоть и обладают независимостью в нормотворчестве, но их явное противоречие нормативно-правовым актам федерального уровня должно быть устранено любым путем, в том числе посредством судебного понуждения, иначе незыблемый принцип верховенства закона, вертикали власти будет нарушен.

Кроме того, примечательной выглядит позиция, изложенная в Определении Конституционного Суда РФ от 26 мая 2011 г. № 739-О-О, согласно которой ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ не исключает возможности судебного контроля принимаемых органами местного самоуправления решений, а сами решения об отмене ранее изданных муниципальных правовых актов не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными<sup>5</sup>.

Исходя из изложенного, орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить (аннулировать) ранее изданный им муниципальный нормативно-правовой акт в случае несоответствия или расхождения его с положениями действующего законодательства. Вместе с тем отменяющий акт органа местного самоуправления должен соответствовать закону, т.е. быть обоснованным и не нарушать законных прав граждан. При этом реализация органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения муниципальных структур и должна быть строго определена, находясь вне их субъективного волеизъявления.

Дополнительно хочется остановиться на принимаемой роли судов общей юрисдикции (районного звена) в обжаловании нормативных актов органов местного самоуправления. Так, отличительной чертой судебного контроля от государственного контроля, реализуемого иными органами государственной власти, выступает способность рассмотрения муниципального правового акта, как нормативного, так и индивидуального, поскольку индивидуальные муниципальные правовые акты не направляются территориальным органам юстиции или региональным органам государственной власти для включения в реестр или регистр соответственно.

Именно этот механизм рассмотрения в судебном заседании спорности издаваемых органами местного самоуправления нормативных актов наиболее отражает признак сдержек и противовесов, возможности посредством судебного понуждения дать оценку нормативным актам, затрагивающим лишь интересы конкретных лиц. Важно выделить актуальность вопроса судебного контроля за законностью назначения и проведения выборов муниципального уровня, включая ситуации с рассмотрением дел о защите избирательных прав граждан.

Контроль со стороны суда за установлением сроков проведения и назначением местных выборов является неотъемлемым атрибутом компетенции судебной системы субъектов Российской Федерации (общей юрисдикции), подчеркивая тем самым значимость избирательного процесса на конституционном уровне. В периоды правовых колебаний, когда порядок и сроки муниципальных выборов, даты голосования постоянно меняются, а также при непостоянстве полномочий местных органов власти роль судов общей юрисдикции становится критически важной для обеспечения законности и обоснованного подхода к назначению таких выборов.

С прогрессом демократизации общественных отношений, стабилизацией избирательных норм и многолетним опытом проведения муниципальных кампаний предполагается установление единого дня голосования без необходимости в отдельном процессе их назначения<sup>6</sup>. Вмешательство судебной системы будет требоваться лишь в экстраординарных случаях (отставка главы муниципального образования, роспуск представительного органа и т.п.).

Что касается рассмотрения дел о защите избирательных прав граждан, то тут в настоящее время наблюдается четкая регламентация, на наш взгляд не требующая внесения дополнительных изменений. Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий органов местного самоуправления и

муниципальных служащих, безусловно, является самой востребованной отраслью, в которой судебный контроль осуществляется наиболее часто.

Правосудие на уровне районных судов включает значительное количество дел, сосредоточенных вокруг законности работы местного самоуправления и его структур, принимаемых ими решений. Такая масштабность обусловлена динамическим характером возникновения новых ситуаций и богатством муниципального функционала, что делает полную систематизацию этих вопросов затруднительной из-за непрекращающегося процесса развития муниципалитетов. При этом законодатель сочетает механизмы предварительного и последующего судебного контроля<sup>7</sup>.

В рамках судебного контроля суды обладают полномочиями пересматривать дела об административных правонарушениях, учитывая как процессуальные нарушения, так и фактические обстоятельства. Суд может отменить постановление об административном правонарушении, вернуть дело на новое рассмотрение или признать действия административного органа неправомерными. В свою очередь, суды выступают в роли гарантов соблюдения прав граждан, обеспечивая тем самым баланс, возникающий между необходимостью поддержания правопорядка и защитой индивидуальных прав. Таким образом, судебный контроль является ключевым элементом правового государства, способствующим обеспечению справедливости и законности в сфере административного регулирования.

Исходя из вышеперечисленного, видится сложившаяся хронология и структура судебного контроля в России; так, судами общей юрисдикции (районного и субъектного уровней) судебное «вмешательство» в деятельность органов местного самоуправления четко регламентируется нормами КАС РФ: они рассматривают дела об оспаривании нормативно-правовых актов, решений муниципалитетов, защищают избирательные и референдумные права граждан, а также разрешают споры, связанные с действием (бездействием) должностных лиц муниципальных органов власти. Арбитражные суды же, опираясь на Арбитражный процессуальный кодекс РФ, выполняют аналогичную роль в рамках судебного контроля за действиями местных органов: занимаются разрешением споров при оспаривании законности муниципальных нормативных актов и принимаемых муниципалитетами решений.

Подводя итог изложенному, хочется отметить, что ключевая характеристика судебного контроля заключается в четком, регламентированном, поэтапном процессе проверки и оценки законности действий и решений, принимаемых органами местного самоуправления, в связи с чем важность этого правового явления едва ли можно переоценить или признать несостоятельной. Указанное напрямую связано с невозможностью и непредсказуемостью правовых явлений, происходящих на местном уровне, будь то выборы в муниципальные представительные органы или издание нормативных актов, которые могут влиять и существенно сказываться на объеме прав и свобод граждан.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Осетров С.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и местное самоуправление // Юридический аналитический журнал. 2006. № 2 (16). С. 164; Костюков А.Н., Маслов К.В. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009 - 2014 годов // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 22.

<sup>3</sup> Семенов М.И. Контроль законности деятельности органов местного самоуправления судами общей юрисдикции // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 18 - 23.

<sup>4</sup> Абулханова С.М. Проблемы соответствия нормативных правовых актов местного самоуправления актам более высокой юридической силы // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2006. № 57. С. 195 - 205.

<sup>5</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 01.06.2022) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Ионов И.А. Назначение выборов как первая стадия избирательного процесса // Юридическая наука: проблемы и перспективы развития (региональный аспект): материалы Международной научно-практической конференции (г. Великий Новгород, 30 сентября - 1 октября 2005 г.): сборник научных статей. В 2 т. Т. 1 / пред. редколл. В.Ф. Прокофьев. Великий Новгород: Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. С. 169.

<sup>7</sup> Россинский С.Б. Проблемы конкуренции предварительного и последующего судебного контроля за производством следственных действий в жилище // Lex russica (Русский закон). 2009. Т. 68. № 6. С. 1449.

#### **Литература**

1. Абулханова С.М. Проблемы соответствия нормативных правовых актов местного самоуправления актам более высокой юридической силы / С.М. Абулханова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2006. № 57. С. 195 - 205.

2. Ионов И.А. Назначение выборов как первая стадия избирательного процесса // Юридическая наука: проблемы и перспективы развития (региональный аспект): материалы Международной научно-практической конференции (г. Великий Новгород, 30 сентября - 1 октября 2005 г.): сборник научных статей. В 2 томах. Т. 1 / председатель редколлегии В.Ф. Прокофьев. Великий Новгород: Издательство НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2006. С. 169 - 172.

3. Костюков А.Н. Местное самоуправление в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2009 - 2014 годов / А.Н. Костюков, К.В. Маслов // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 22 - 26.

4. Осетров С.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и местное самоуправление / С.А. Осетров // Юридический аналитический журнал. 2006. № 2 (16). С. 164 - 167.

5. Россинский С.Б. Проблемы конкуренции предварительного и последующего судебного контроля за производством следственных действий в жилище / С.Б. Россинский // Lex russica (Русский закон). 2009. Т. 68. № 6. С. 1449 - 1468.

6. Семенов М.И. Контроль законности деятельности органов местного самоуправления судами общей юрисдикции / М.И. Семенов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 18 - 23.

С.В. Мартыненко

*В феврале в Москве в рамках ежегодного форума «Малая родина — сила России» прошел региональный день, посвященный муниципальному контролю и надзору. В частности, на одной из секций обсудили вопросы муниципального контроля в сфере закупок. Перед представителями муниципальных образований выступили начальник управления по контролю в сфере закупок Федерального казначейства Елена Александровна Беликова и начальник управления контроля размещения государственного заказа ФАС Ольга Викторовна Горбачева.*

### **Под контролем Казначейства России**

Елена Александровна Беликова отметила, что с 2021 года произошел серьезный рост количества муниципальных закупок, по сравнению с 2020 годом оно увеличилось на 30%. С тех пор объем средств на закупки муниципалитетов составляет 2,6–2,7 триллиона рублей в год. Это пятая часть в общей сумме расходов на государственный (муниципальный) заказ. При этом в муниципальных образованиях наблюдается строительный бум. Строят детские сады, школы, ФАП и т. д. В среднем по стране закупки в сфере строительства составляют 43–46% от общего объема, в муниципальных образованиях — 60%. Как правило, закупки в рамках мероприятий национальных проектов совершаются в том числе и в большей части на средства федерального бюджета. Поэтому использование этих ресурсов — под контролем Федерального казначейства.

Казначейство России, как и все контролирующие органы, использует риск-ориентированный подход, поэтому больше внимания уделяется ресурсоемким и рисковыми закупкам. С ресурсоемкими закупками все ясно — где больше денег, туда и направлен глаз контролера. Какие же закупки считать рисковыми? В частности, это те закупки, при совершении которых для заказчика предусмотрены послабления. Это как раз и касается закупок в сфере строительства, для них в последние два-три года предусматривались значимые исключения из общего правила. Например, были предусмотрены возможности изменить цену контракта, продлить срок его исполнения. Какие последствия могут быть в результате продления сроков? Сильное удорожание строительных материалов, риск недостроя. На стройке завязаны и сроки поставки оборудования, цена на которые тоже может значительно увеличиваться. В итоге под угрозу недостижения попадают цели национальных проектов. Именно поэтому с 2021 года Федеральное казначейство активно проверяет муниципальные закупки, на финансирование которых идут федеральные трансферты. Как сказала Е.А. Беликова, в 2025 году основной объем проверяемых в рамках контроля в сфере закупок средств приходится на муниципальные закупки.

Что именно проверяют органы Федерального казначейства? Процесс контроля начинается с обоснования начальной (максимальной) цены контракта и заканчивается его исполнением. Рассматривается правомерность, целевое назначение и эффективность использования бюджетных средств. Более подробно представитель ФК остановилась на неэффективном использовании. Это стандартное нарушение при обосновании Н(М)ЦК.

«Вот несколько аспектов, которые будут интересны и для заказчиков, и для контролеров. Мы не подходим формально к проверке обоснования начальной (максимальной) цены. Наличие трех коммерческих предложений само по себе не говорит о том, что все сделано правильно и средства бюджетов будут потрачены эффективно. То есть с точки зрения требований статьи 22 Закона № 44-ФЗ этого достаточно, а с точки зрения требований статьи 35 Бюджетного кодекса — нет. Сбор трех коммерческих предложений от компаний, с которыми есть предварительная договоренность, не является достаточным и эффективным обоснованием закупки. Если же цена завышена, на торгах не произошло падения, значит, на муниципальную закупку ушло средств больше, чем это могло бы быть. Следовательно, бюджетные средства потрачены неэффективно», — отметила Е.А. Беликова.

### **Под контролем ФАС**

Начальник управления контроля размещения государственного заказа ФАС Ольга Викторовна Горбачева рассказала, на какие аспекты закупочной деятельности обращает внимание антимонопольная служба. ФАС проверяет и федеральных, и региональных, и муниципальных заказчиков. План контрольных мероприятий разрабатывается с использованием ЕИС и на основе риск-ориентированного подхода. Предполагаемым субъектам контроля присваивается одна из трех категорий риска — низкая, средняя и высокая. Это степень определяется по трем критериям:

\* Мартыненко С.В. Вопросы контроля муниципальных закупок / С.В. Мартыненко // Финконтроль. - 2025. - № 1. - С. 145-147

1. Количество закупок, проведенных с нарушениями законодательства о контрактной системе, выявленными по результатам рассмотрения жалоб участников закупок и проведения на их основании внеплановых проверок в отношении субъектов контроля.

2. Количество случаев неисполнения субъектами контроля предписаний.

3. Количество случаев по невключению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случае одностороннего отказа со стороны заказчика от исполнения контракта с таким поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

После анализа этих показателей заказчик попадает в красную, желтую или зеленую зону. Но в план территориального органа ФАС может попасть и заказчик из зеленой зоны. Если в отношении заказчика жалоб не поступало, это все же не гарантия его законопослушности.

Как должны осуществляться плановые и внеплановые проверки в регионах и муниципалитетах, регламентирует постановление Правительства РФ от 1 октября 2020 года № 1576. По мнению ФАС, этот документ содержит некоторые недостатки. В приложении к документу содержится перечень должностей контрольного органа, из которых должны формироваться комиссии (инспекции) по проведению контрольных мероприятий в сфере закупок. Но около 80% субъектов РФ имеют проблему несоответствия имеющихся в штатном расписании должностей утвержденному перечню. ФАС инициировала внесение изменений в постановление в части требований к составу комиссий (инспекций), которые формируются в муниципалитете в регионе.

Еще одна проблема, которую отметила спикер, — недостаточная централизация закупок. В подавляющем большинстве муниципалитетов нет органов, уполномоченных на осуществление муниципального заказа. Там бюджетные средства распределяются на каждого заказчика по отдельности. Директор школы, не зная всех требований Федерального закона № 44-ФЗ, самостоятельно размещает закупку. И ошибки неминуемы. Есть такое требование: каждый заказчик должен соблюдать объем закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства в объеме не менее 25%. ФАС проанализировала, насколько соблюдается это требование. Выявили — почти в 20 тысячах случаев нужные объемы не были достигнуты. Когда стали возбуждать дела и изучать причины, оказалось, что большинство заказчиков просто не смогли корректно заполнить отчетную форму. При этом установленных показателей они достигли. «Самая большая проблема муниципального заказа в том, что должностные лица, которые осуществляют закупки, не имеют соответствующей квалификации. Именно поэтому большая часть выявляемых нами нарушений приходится на муниципальный уровень», — отметила О.В. Горбачева.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КСО\*

*А.А. Носов, председатель Контрольно-счетной палаты Волгоградской области*

*Взаимодействие региональных и муниципальных контрольно-счетных органов делает систему внешнего государственного финансового контроля более эффективной. Как сотрудничество осуществляется на практике, рассказывает Александр Алексеевич Носов, председатель контрольно-счетной палаты Волгоградской области. Совет Федерации поручил Счетной палате усилить взаимодействие с региональными КСО, выстроить единую систему контрольных органов в стране. Во исполнение этого поручения Счетная палата разработала систему показателей оценки деятельности региональных КСО. В настоящее время система апробируется в режиме пилотного проекта, участниками которого стали 20 КСО субъектов РФ.*

Одним из показателей деятельности КСО в этой системе является «количество совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий со Счетной палатой РФ, завершенных в отчетном году». Введение такого показателя означает, что Счетная палата уделяет особое внимание применению единой методологии к проведению и оформлению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, распространению лучших практик.

Аналогичный подход необходимо применять и при взаимодействии муниципальных КСО с региональными. Совместные мероприятия позволят выявить точки роста эффективности муниципального контроля и выйти на качественно новый уровень профессиональной деятельности.

### **Совместные мероприятия**

Муниципальные КСО в Волгоградской области начали формироваться еще в 2006 году. И в настоящее время в регионе функционирует полноценная единая система органов внешнего

\* Носов А.А. Взаимодействие региональных и муниципальных КСО / А.А. Носов // Финконтроль. – 2025. - № 3. – С. 51-54

государственного и муниципального финансового контроля. Внешним контролем охвачена вся территория региона. Поэтому, несмотря на предоставленную федеральным законодательством возможность передачи полномочий КСО муниципальных образований на уровень субъекта, мы решили сохранить действующую систему. По нашему мнению, имея оснащенную материально-техническими средствами, укомплектованную опытными и квалифицированными кадрами систему, правильнее будет сделать акцент на усилении методологической помощи КСО муниципалитетов, в том числе через проведение совместных и параллельных мероприятий.

Например, в последние годы основным приоритетом в деятельности всех КСО Волгоградской области является контроль реализации национальных (региональных) проектов. По региональным проектам, целевые показатели которых декомпозированы на муниципальный уровень, мы проводим проверки преимущественно с привлечением КСО муниципальных образований в форме совместных и параллельных мероприятий. Мероприятия в таком формате ежегодно и в обязательном порядке включаем в план работы КСП Волгоградской области.

Контроль бюджетных средств в формате совместных мероприятий зарекомендовал себя эффективным и результативным. Он позволяет не только охватить контрольными мероприятиями значительную часть объектов по всей области, но и добиваться оперативного реагирования органов местного самоуправления на выявляемые нарушения. Большинство из них устраняются либо в ходе проверок, либо в короткие сроки после их завершения.

Мы постоянно совершенствуем методы проведения совместных и параллельных мероприятий. Успешно вовлекаем муниципальные КСО в современные способы взаимодействия посредством, например, телекоммуникационных систем. Все это объективно повышает уровень компетенций муниципальных КСО.

Приведу в качестве примера совместную проверку эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание, развитие и обеспечение функционирования интеллектуальных транспортных систем по автоматизации процессов управления дорожным движением в Волгоградской и Волжской городских агломерациях (в рамках нацпроекта «Безопасные качественные автомобильные дороги»). При проведении этого мероприятия информационный обмен с муниципальными КСО был организован при помощи облачного сервиса Яндекс.Диск и мессенджера Telegram, координацию действий осуществлялось при помощи системы управления проектами «Юджайлс». При анализе данных использован язык программирования Пайтон в интерактивной облачной среде Google.

При проведении аудита использования результатов реализации регпроекта «Информационная инфраструктура (Волгоградская область)» (нацпроект «Цифровая экономика»), в котором приняли участие КСО еще девяти муниципальных образований, применение цифровых инструментов организации, управления, информационного обмена и анализа данных позволило нам охватить проверками 248 социально значимых объектов. Из этого числа 152 объекта аудировали муниципальные КСО. Их участие позволило нам исследовать вопросы создания телекоммуникационной инфраструктуры для обеспечения широкополосным доступом к интернету каждого социально значимого объекта Волгоградской области. В том числе мы проанализировали необходимость технической оснащенности социальных объектов для обеспечения их скоростным интернетом, уровень компетенций персонала социальных объектов для обеспечения бесперебойного доступа к интернету; организацию учета оборудования и безвозмездных услуг по доступу к интернету.

### **Доступ к современным инструментам**

Взаимодействие с региональными контрольно-счетными органами крайне полезно для муниципальных КСО в реализации рискориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий. Так, ежегодно объем средств, направляемый на закупки, увеличивается, а следовательно, растут и трудозатраты на проведение их аудита. Чтобы оптимизировать рабочее время, мы через наш личный кабинет предоставили специалисту КСП города Волгограда доступ к модулю «Риск-мониторинг» единой информационной системы в сфере закупок. Этот инструмент позволяет анализировать около 100 признаков потенциальных нарушений в автоматическом режиме. Благодаря использованию модуля обеспечивается:

— большой охват контролем муниципальных закупок, на которые в том числе расходуются и средства регионального бюджета;

— результативность аудита в сфере закупок за счет выбора объектов контроля на основе имеющихся рисков;

— эффективность использования трудовых и временных ресурсов работников муниципального КСО, а также исполнительных органов при подготовке информации по их запросам; — освобождение от «бремени проверок» добросовестных объектов контроля, у которых отсутствуют риски.

В дальнейшем такую возможность мы планируем предоставить и другим муниципальным КСО нашего региона.

Взаимодействие с муниципальными КСО не ограничивается только лишь проведением совместных и параллельных мероприятий. Оно гораздо шире: это и методическая поддержка, консультации, обучающие мероприятия и многое другое. Постоянный контакт очень важен, в том числе в рамках работы советов, союзов и прочих объединений.

В частности, хочу отметить эффективно организованную работу по повышению квалификации сотрудников муниципальных КСО Союза муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО). Все муниципальные КСО нашей области (как входящие в Союз МКСО, так и не входящие) мы информируем о проведении обучающих мероприятий.

Обсудить насущные проблемы, возникающие в ходе деятельности, и пути их решения муниципальные КСО могут на ежегодном мероприятии по подведению итогов работы Совета КСО Волгоградской области, последнее прошло в июне этого года. Но с председателем КСП Волгограда, председателем Союза МКСО Александром Ивановичем Мордвинцевым мы встречаемся гораздо чаще. Мы обсуждаем актуальные вопросы, планируем совместные мероприятия. Александр Иванович — очень грамотный специалист, человек с активной жизненной позицией. В качестве председателя союза он много сделал и делает для развития системы внешнего контроля.

В заключение следует отметить, что тесное взаимодействие региональных палат с муниципальными КСО в рамках совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также регулярный обмен опытом делают систему внешнего финансового контроля местных бюджетов наиболее эффективной. Такой подход повышает качество контрольной и экспертно-аналитической деятельности муниципальных контрольно-счетных органов, а следовательно, и укрепляет их авторитет на территории муниципальных образований.

## **СОВМЕСТНЫЙ И ПАРАЛЛЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ\***

---

*Е.К. Юдина, председатель Счетной палаты Новгородской области*

---

*О практике совместного (параллельного) внешнего финансового контроля на территории Новгородской области рассказывает Елена Константиновна Юдина, председатель Счетной палаты Новгородской области.*

Начну с того, что в текущем году мы отмечаем 10-летие Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Новгородской области. Сегодня совет объединяет все 22 муниципальных КСО, работающих на территории Новгородской области. Это КСП городского округа Великий Новгород, 11 КСО муниципальных районов, которые по соглашениям осуществляют полномочия городских и сельских поселений района, и 10 КСО муниципальных округов. В настоящее время идет процесс перехода районов в округа, и к началу 2026 года у нас на Новгородчине будет уже 22 МКСО окружного уровня. Таким образом, на сегодняшний день вся Новгородская область охвачена внешним муниципальным финансовым контролем.

Безусловно, многие проблемы характерны и для наших МКСО, например проблема малочисленности штата контрольных органов. В среднем в штате муниципальных КСО — два - три человека. В настоящее время проблему понемногу решаем при содействии регионального правительства. Напомню, что региональные власти ежегодно разрабатывают рекомендации по нормативу штатной численности работников органов местного самоуправления и доводят их до местных администраций. Сравнительно недавно такой норматив содержал общее количество муниципальных должностей и муниципальных служащих по каждому муниципальному образованию. Конечно, в большей степени норматив использовался по усмотрению местной администрации на свои полномочия и полномочия отраслевых органов. По нашей инициативе в нормативе была отдельно выделена именно штатная численность муниципальных КСО. Также был увеличен размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, поступающей в соответствующие местные бюджеты из бюджета региона, что позволило увеличить численность наших муниципальных коллег на 12 единиц. Всего сейчас в сфере муниципального контроля трудятся 60 человек.

Все председатели МКСО по обращениям представительных органов муниципалитетов прошли процедуру соответствия федеральным квалификационным требованиям в Счетной палате Новгородской области.

---

\* Юдина Е.К. Совместный и параллельный контроль / Е.К. Юдина // Финконтроль. – 2025. - № 3. – С. 47-50

Со всеми муниципальными КСО у Счетной палаты региона заключены соглашения о сотрудничестве. Одним из направлений взаимодействия является проведение совместных (параллельных) экспертно-аналитических и контрольных мероприятий.

Регламентация совместной работы установлена соответствующим стандартом Счетной палаты Новгородской области, предусматривающим действие по единой программе при совместном мероприятии и заключение соглашений при параллельных действиях. Как правило, с КСО муниципальных районов и округов мы проводим совместные мероприятия, а с КСП городского округа Великий Новгород, учитывая ее самый большой численный состав и профессиональную компетенцию сотрудников, предпочитаем параллельный контроль.

Ежегодно увеличиваем количество совместных мероприятий, что, безусловно, дает возможность проверить больший объем бюджетных средств и выявить системные нарушения и недостатки. Так, в текущем году запланировано восемь мероприятий, в прошлом году было пять.

К примеру, в настоящее время уже начаты два экспертно-аналитических мероприятия, в ходе которых анализируется использование средств по объектам капитального строительства (здесь и разработка ПСД, строительство и модернизация социально значимых объектов), а также осуществляется мониторинг проведения капитальных ремонтов образовательных учреждений. Большинство проверяемых объектов возводятся, ремонтируются в рамках национальных проектов. Данные мероприятия у нас проводятся в течение всего года в два этапа. Конечно, главная их задача — предупредить, выявить нарушения и исключить установленные риски.

На первом этапе мы выявляем риски и формируем предложения по их устранению. На втором этапе ближе к концу года мы оценим проделанную объектами контроля работу по реализации наших предложений. Отмечу, что аналитические записки, подготовленные по первым этапам мероприятий, направлены в адрес губернатора Новгородской области для рассмотрения. Далее, как правило, разрабатывается перечень поручений для устранения выявленных нарушений (недостатков). Более того, о результатах мероприятий мы докладываем на заседаниях совета и профильных комитетов Новгородской областной думы, что, безусловно, направлено на реализацию принципов гласности и открытости в деятельности контрольно-счетных органов.

Если говорить о завершенных совместных контрольных мероприятиях, то за последние три года мы проверили бюджетные средства, направленные на предоставление молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья. Проконтролировали средства по объектам питьевого водоснабжения в рамках федерального проекта «Чистая вода», а также по строительству полигона твердых коммунальных отходов в одном из муниципалитетов.

Совместно с нашими муниципальными коллегами мы оценили процессы обеспечения твердым топливом (дровами) семей участников СВО, а также посмотрели реализацию приоритетного регионального проекта «Народный бюджет» и проанализировали освоение всех межбюджетных трансфертов в трех муниципальных районах.

### **Формат взаимодействия**

Конечно, на протяжении всего мероприятия мы находимся в постоянной связи с нашими коллегами, оказывая им всестороннюю методическую помощь как посредством проведения обучающих семинаров, в том числе в режиме ВКС, так и выезжая на места в рамках работы отделений Совета КСО.

Во-первых, всегда обсуждаем алгоритм проведения контрольных действий, во-вторых, вырабатываем единые подходы к отражению результатов контроля, определяем механизмы взаимодействия, в-третьих, обсуждаем перспективы реализации результатов совместного контроля. Все это позволяет сосредоточить усилия на наиболее проблемных вопросах, обеспечить максимальный охват объектов проверки и получить сопоставимые данные для формирования сводной информации и дальнейшей выработки рекомендаций по результатам контроля.

### **Результаты совместного контроля**

В целом результаты совместного (параллельного) контроля можно распределить по следующим группам:

*Первая группа — несоответствия, недостатки, пробелы нормативно-правового регулирования.*

Считаю, что данная группа является наиболее значимой и реализация предложений КСО в данной сфере в дальнейшем исключает возможные нарушения прав граждан, делает реализацию норм права более эффективной.

## **Пример**

В ходе проверки корректности социальных выплат, предоставленных молодым семьям на улучшение своих жилищных условий, было установлено, что в муниципалитетах утвержденный муниципальными актами норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилья, исходя из которого производился расчет размера социальной выплаты, варьировался от 28 до 50 тысяч рублей. В одних районах норматив за трехгодичный период не менялся, где-то был даже снижен, при этом стоимость жилья росла из года в год. В ходе проверки было также отмечено, что методика расчета норматива стоимости одного квадратного метра общей площади жилья в Новгородской области не установлена. По результатам контрольного мероприятия мы предложили соотнести норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилья со средней рыночной стоимостью текущего периода, а также определить соответствующую методику, что и было сделано в дальнейшем.

*Вторая группа — это нарушения (недостатки), выявленные при реализации закупочных процедур, при заключении и исполнении договоров гражданско-правового характера.*

Эта группа, пожалуй, самая большая, как по количеству, так и по суммам выявленных нарушений. Здесь сосредоточены все нарушения, допускаемые объектами контроля в сфере законодательства о закупках, а также гражданского законодательства:

- отсутствие должного обоснования Н(М)ЦК;
- наличие признаков искусственного дробления закупки;
- необоснованное изменение существенных условий контракта (договора) и другие нарушения, которые приводят как к нецелевому использованию бюджетных средств, так и к неэффективным расходам.

*Третья группа — нарушения, которые практически всегда имеют место при совместном контроле, — это несоблюдение законодательства о бухгалтерском учете.*

Нередко выявляем неотражение в бухгалтерском учете независимых банковских гарантий, возвратных материалов, списание на расходы текущего финансового года основных средств вместо отражения на соответствующих счетах бухгалтерского учета и иные случаи. Опасность данных нарушений в том, что они связаны с рисками утраты средств и имущества.

Отмечу, что отдельные нарушения влекут применение мер административной ответственности. Практика наша такова, что в рамках совместного контроля наши муниципальные коллеги сами составляют протоколы об административных правонарушениях, составы по которым различны. На уровне Совета КСО разработаны методические рекомендации по ведению административного производства, которые своевременно актуализируются.

## **Подведем итоги**

Безусловно, совместный (параллельный) контроль — один из способов повышения эффективности работы контрольно-счетных органов. Этому способствует и тот факт, что все результаты данного контроля рассматриваются на Коллегии Счетной палаты Новгородской области.

На заседания приглашаются областные депутаты, заместители губернатора Новгородской области, региональные министры, главы муниципальных образований. Такое широкое представительство уже на стадии рассмотрения результатов контроля позволяет выработать пути устранения и дальнейшего недопущения выявленных нарушений и недостатков. В связи с этим считаю, что избранный нами формат правильный и его нужно не только продолжать применять, но и расширять.