

**СОВЕТ
ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
ПРИ СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ул. Б. Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

« _____ » _____ 2023 г.

№ _____

Проект

**РЕШЕНИЕ
на тему "Актуальные вопросы совершенствования контроля
(надзора) за деятельностью органов местного самоуправления
и муниципальных учреждений"**

город Москва

7 ноября 2023 года

Заслушав и обсудив доклады и выступления членов Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) и других участников заседания на тему "Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений".

В настоящее время от того, насколько конструктивно выстроено взаимодействие органов местного самоуправления с контрольными (надзорными) органами в значительной мере зависит эффективность их работы.

Принимая во внимание предложения, содержащиеся в докладах и выступлениях участников заседания, Совет **р е ш и л :**

1. Рекомендовать профильным комитетам Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации уделять приоритетное внимание проектам федеральных законов, направленным

на совершенствование контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:

1) о совершенствовании правовых механизмов, направленных на:

- проведение профилактических мероприятий в рамках контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации закрепленных за ними прав, а также установление приоритета таких мероприятий по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий в целях предупреждения совершения данными органами и должностными лицами правонарушений, а также снижения риска причинения вреда охраняемым законом интересам;

- установление механизмов досудебного обжалования действий (бездействий) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, решений контрольного (надзорного) органа в рамках контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации закрепленных за ними прав;

- корректировку системы установления размеров штрафов, в том числе с учетом реальной возможности их уплаты органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных

лиц местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации закрепленных за ними прав с установлением типовых критериев риска;

- конкретизацию правил определения органами государственного контроля (надзора) сроков для предоставления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления информации по запросу указанных органов, в том числе с учетом реальных возможностей органов местного самоуправления по подготовке такой информации, включая трудозатраты на ее поиск и сбор;

- конкретизацию правил определения органами государственного контроля (надзора) сроков устранения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе с учетом реальных возможностей органов местного самоуправления;

- приоритетное применение электронного документооборота при взаимодействии контрольных (надзорных) органов с органами местного самоуправления, в том числе предоставление запрашиваемой информации в электронном виде;

- уточнение порядка исполнения судебных актов, обязывающих органы местного самоуправления и или должностных лиц местного самоуправления совершить определенные действия, связанные с осуществлением полномочий по решению вопросов местного значения, в том числе с учетом необходимости соблюдения установленных бюджетным законодательством процедур исполнения бюджетов по расходам, процедур осуществления закупок товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд и иных установленных законом процедур;

- закрепление механизмов разработки и согласования органами местного самоуправления с контрольными (надзорными) органами индивидуальных планов ("дорожных карт") устранения нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора), во избежание применения мер к органам местного самоуправления мер ответственности за нарушение сроков устранения таких нарушений;

- корректировку системы оценки результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов при осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации закрепленных за ними прав, в том числе в части запрета на установление показателей результативности и эффективности, основанных на количестве проведенных контрольных (надзорных) мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере штрафов, наложенных на органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

3. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций рассмотреть возможность создания единого реестра предписаний и иных решений, выносимых в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц с включением в него актов прокурорского реагирования.

4. Рекомендовать Генеральной прокуратуре Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос о разработке для органов прокуратуры методических рекомендаций, предусматривающих оказание органам местного самоуправления содействия в выполнении актов прокурорского реагирования и предписаний органов государственного контроля (надзора) в случаях обращения органов местного самоуправления за таким содействием;

2) проанализировать практику осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации закрепленных за ними прав, в целях выявления и решения проблемных вопросов в указанной сфере, выявления наиболее часто совершаемых органами местного самоуправления правонарушений, а также подготовки для органов местного самоуправления рекомендаций по предотвращению нарушений.

5. Рекомендовать Счетной палате Российской Федерации совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

1) в рамках осуществления финансового контроля (аудита) в сфере бюджетных правоотношений проводить анализ системных нарушений, допущенных органами местного самоуправления, на основе критериев их значимости и тяжести последствий в целях подготовки для органов местного самоуправления рекомендаций по профилактике правонарушений;

2) оценить потребности органов местного самоуправления в обучении муниципальных служащих в целях предотвращения нарушений ими обязательных требований в сфере бюджетных правоотношений.

6. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) осуществлять на постоянной основе информационную и методическую поддержку органов местного самоуправления по вопросам взаимодействия с контрольными (надзорными) органами;

2) проанализировать возможности бюджетов субъектов Российской Федерации по направлению средств на обучение кадров, осуществлять разработку региональных программ, предусматривающих целевую подготовку кадров для муниципального уровня по вопросам осуществления государственного контроля;

3) проводить для органов местного самоуправления и муниципальных учреждений совещания, вебинары, мероприятия, направленные на повышение квалификации муниципальных служащих по вопросам осуществления государственного контроля;

4) рассмотреть возможность создания совещательных (координационных) органов в целях обеспечения взаимодействия контрольных (надзорных) органов с органами местного самоуправления по вопросам контрольно-надзорной деятельности, в том числе для подготовки предложений по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, а также выработки согласованных подходов по предупреждению и (или) устранению выявленных правонарушений.

7. Рекомендовать органам местного самоуправления:

1) рассмотреть возможность разработки и согласования с контрольными (надзорными) органами планов ("дорожных карт") по устранению правонарушений во избежание применения к органам местного

самоуправления и должностным лицам местного самоуправления мер ответственности;

2) продолжить работу по совершенствованию качества подготовки муниципальных правовых актов;

3) организовать более активное участие муниципальных служащих в дополнительных образовательных мероприятиях по вопросам осуществления государственного контроля (надзора).

8. Рекомендовать Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления:

1) проводить на постоянной основе мониторинг соблюдения прав и законных интересов органов местного самоуправления при поведении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений;

2) активно тиражировать положительный опыт взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного контроля (надзора).



*Совет по местному самоуправлению
при Совете Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

*Комиссия Совета Федерации
по мониторингу законодательства
Российской Федерации в сфере
государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля
в Российской Федерации*

МАТЕРИАЛЫ

к заседанию

"Актуальные вопросы совершенствования
контроля (надзора) за деятельностью
органов местного самоуправления
и муниципальных учреждений "

Москва • 2023 год

**Информационно-правовые материалы на тему:
"Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора)
за деятельностью органов местного самоуправления и
муниципальных учреждений"**

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 3 апреля 2012 года № 630-О, правовое регулирование государственного контроля (надзора) как государственно-властного института осуществляется в порядке реализации положений Конституции Российской Федерации, относящих к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (пункт "г" статьи 71), а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт "н" части 1 статьи 72).

Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, то есть при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (часть 2 статьи 132, часть 2 статьи 15). В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П отмечается, что формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 18 июля 2008 года № 10-П, федеральный законодатель, обладая достаточной

свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретного порядка финансового обеспечения, вместе с тем связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора).

В соответствии со статьёй 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют 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.

Государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют в пределах своей компетенции контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов

субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований.

Следует отметить, что Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 370-ФЗ данная статья была дополнена рядом положений, направленных на упорядочение правового регулирования вопросов государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были детализированы вопросы проведения проверочных мероприятий в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц. Предусмотрены единые подходы к организации плановых и внеплановых проверок, в том числе в части установления необходимости согласования их проведения с прокуратурой субъекта Российской Федерации.

Так, в частности, было установлено, что органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.

В соответствии с внесёнными изменениями плановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Российской Федерации. При этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления должна проводиться не чаще одного раза в два года.

Одновременно было установлено, что органы государственного контроля (надзора) направляют в прокуратуру соответствующего субъекта Российской Федерации проекты ежегодных планов проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не позднее 1 сентября года, предшествующего году проведения проверок. Указанные проекты рассматриваются прокуратурой субъекта Российской Федерации на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора) с внесением предложений руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок. Прокуратура субъекта Российской Федерации на основании представленных органами государственного контроля (надзора) проектов формирует ежегодный план не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок.

В ежегодный план включаются такие сведения, как наименования и места нахождения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, деятельность которых подлежит проверкам, наименования органов государственного контроля (надзора), планирующих проведение проверок, цели и основания проведения проверок, а также сроки их проведения.

Важной гарантией осуществления местного самоуправления является норма, согласно которой ежегодный план подлежит размещению на

официальных сайтах прокуратуры субъекта Российской Федерации и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок.

Указанным Федеральным законом также было установлено, что внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 298-ФЗ было установлено, что положения статьи 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не применяются в случаях, если федеральными законами установлен иной порядок организации и проведения контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления, а также к мероприятиям по контролю (надзору), проводимым должностными лицами органов федеральной службы безопасности.

Важно отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля" в 2022-2023 годах при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (включая

контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий) внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия, внеплановые проверки проводятся исключительно по основаниям, которые указаны в данном постановлении.

По итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года, Президентом Российской Федерации был утверждён перечень поручений от 4 июня 2023 года № Пр-1111. В соответствии с указанным перечнем Правительству Российской Федерации было поручено представить предложения 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. Правительству Российской Федерации также было поручено представить предложения 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, а также рассмотреть вопрос о разработке механизмов оптимизации задолженности органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных организаций по уплате административных штрафов, наложенных по результатам осуществления государственного контроля (надзора), и по исполнительским сборам, проанализировать причины возникновения такой задолженности и ее неуплаты в установленные сроки и представить предложения по снижению рисков возникновения указанной задолженности.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации в соответствии с указанным документом надлежит представить предложения по урегулированию процедуры осуществления контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, проводимых в отношении органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, в целях обеспечения гарантий соблюдения прав контролируемых лиц, а также по корректировке правоприменительной практики осуществления прокурорского надзора, обратив особое внимание на предупреждение нарушений законодательства Российской Федерации.

В свою очередь полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах совместно с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации необходимо будет обеспечить включение представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в составы межведомственных рабочих групп по систематизации практики контрольной (надзорной) деятельности, а также по осуществлению деятельности указанных рабочих групп на постоянной основе.

Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений

Информационно-аналитический материал

1. Вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений чрезвычайно актуальны, особенно в условиях сложной геополитической ситуации. О необходимости совершенствования данной сферы говорилось на заседании **Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению**, где **В.В. Путин** специально подчеркнул, что «муниципалитеты обеспечивают работу организаций высокого риска, а там никакого попустительства... не должно быть». Правительству Российской Федерации в связи с этим были даны соответствующие поручения, которые в настоящее время реализуются¹.

Эта проблематика постоянно находится в центре внимания Совета Федерации, комитетов палаты, Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации, Комиссии Совета Федерации по мониторингу законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля². Существует объективная необходимость, с одной стороны, найти баланс между требованиями контролировать законность деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ), соблюдение ими прав и интересов граждан и организаций, а с другой - не создавать им препятствия в осуществлении возложенных на них полномочий.

За последнее время **в сфере совершенствования контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) сделано многое**. Установлены виды контроля и избыточные требования. Запущен цифровой портал КНД, где фиксируются все контрольные мероприятия. Создан единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий³.

Более 140 тыс. требований были отменены, что составляло порядка 40% всех действовавших правил для разных отраслей экономики. Это позволяет бизнесу экономить порядка 200 млрд рублей ежегодно.

Необходимо отметить, что в рамках КНД ОМСУ выступают одновременно и как публично-правовые образования, реализующие властные полномочия, и как хозяйствующие субъекты, осуществляющие полномочия правообладателя. В отношении ОМСУ и их

¹ 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. По пункту 1 «а»: по итогам выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства в 2023 году можно получить предписание. В постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 внесены изменения, касающиеся выдачи предписаний по результатам КНМ без взаимодействия с контролируемыми лицами (постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2023 года № 1001 «О внесении изменения в пункт 7(2) постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336»); по пункту 10: издан приказ Генпрокуратуры России от 31 августа 2023 года № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», согласно которому Генпрокуратура дала новые поручения по организации прокурорского надзора за законностью региональных и муниципальных нормативных правовых актов. В частности, перед обращением в Генпрокуратуру нужно добиваться урегулирования ситуации в ходе поддержания последовательного диалога прокурора региона и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и регионального парламента. Прокурорам регионов, Главной военной прокуратуре, специализированным прокуратурам поручено дважды в год представлять в Генпрокуратуру докладные записки о результатах надзора за законностью нормативных правовых актов с наиболее яркими примерами мер реагирования, способствовавших восстановлению прав и укреплению законности.

² Комиссия Совета Федерации по мониторингу законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля совместно с Минэкономразвития России регулярно проводит выездные мероприятия в регионах, где обсуждаются актуальные для них вопросы, анализируются предложения по совершенствованию законодательного обеспечения реформы КНД.

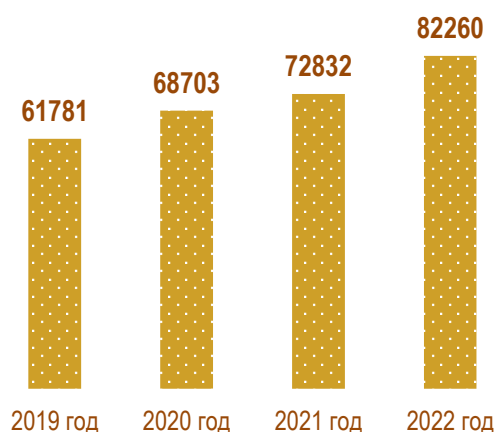
³ ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий».

должностных лиц контроль (надзор) осуществляется уполномоченными государственными органами (публичный контроль) в рамках Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), который, в том числе, регламентирует вопросы контроля за ОМСУ при исполнении властных полномочий, включая осуществление делегированных государственных полномочий. Указанные положения установлены в статье 77 данного закона, а также в отраслевых законах в случаях, если указанными законами установлен иной порядок организации и проведения контроля (надзора) за деятельностью ОМСУ и их должностных лиц. В юридической литературе выделяют, как правило, 2 основные формы контроля и надзора за деятельностью ОМСУ, а именно: **внешний и внутренний контроль**⁴. Внутренний контроль осуществляется ОМСУ и должностными лицами, которые в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами наделены указанными полномочиями. Обычно рассматриваемые полномочия закрепляются в уставе муниципального образования. Внешний контроль и надзор осуществляется, в основном, органами прокуратуры⁵, а также другими государственными органами, уполномоченными на осуществление контроля и надзора за деятельностью ОМСУ⁶.

Новый этап в развитии контрольно-надзорной деятельности был ознаменован принятием **Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»** (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), призванным обеспечить переход к осуществлению государственного контроля на основе риск-ориентированного подхода и внедрения системы профилактики нарушения обязательных требований. Его нормы распространяются на ОМСУ, выступающих в качестве хозяйствующих субъектов.

В 2022 году введены беспрецедентные **меры ограничений при осуществлении контроля и надзора**, призванные ослабить административное давление на бизнес и способствовать экономической активности. Мораторий также был введен на проводимые проверки и в отношении ОМСУ и их должностных лиц. Введенные меры действительно показали эффективность. Однако, если количество проверок бизнеса в России по сравнению с 2019 годом сократилось более чем в 4,5 раза⁷, то **число проверок в отношении ОМСУ и муниципальных учреждений увеличилось**⁸.

Общее количество проведенных проверок ОМСУ контрольно-надзорными органами (по данным Минюста России)



⁴ Шкиренко С.А., Гетман Р.А., Петина В.Н., Власова Е.Л. Контроль и надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления // Экономика и социум. 2020. № 12-2(79).

⁵ Указанный контроль регламентируется нормами Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

⁶ Часть 2 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ.

⁷ В 2019 году насчитывалось 1,5 млн проверочных мероприятий, а в 2022 году было проведено лишь около 340 тыс. // Парламентская газета, 27 июня 2023 года.

⁸ За последние 4 месяца 2022 года общее количество проверок школ и детских садов составляло 20,5 тыс., или около четверти от общего количества проверок. // Российская газета, 21 ноября 2022 года.

По официальным данным, проверок в отношении государственных и муниципальных органов проведено **20,9 тыс.** (6,2% всех проведенных проверок). Значительная часть проверок (108,6 тыс. или 32%) приходится на организации социальной сферы. Количество проверок бизнеса в 2022 году составило менее половины всех проведенных проверок (129,6 тыс. или 38,2%), причем порядка 22,8 тыс. приходится на проверки ранее выданных предписаний, то есть повторно в отношении тех же самых контролируемых лиц. 70,5 тыс. (20,8%) приходится на долю строительных объектов (строительный надзор, экологический контроль, контроль за объектами культурного наследия)⁹.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – постановление № 336) в 2022 году **мораторий действовал при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью ОМСУ и должностных лиц ОМСУ** (включая контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий). Был введен фактический запрет на проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий (далее – КНМ)¹⁰. Внеплановые КНМ проводятся только в исключительных случаях.

Для ОМСУ применимы следующие основания для внеплановых КНМ: а) при условии согласования с органами прокуратуры¹¹; б) без согласования с органами прокуратуры¹²; в) с извещением органов прокуратуры. Если основанием для проведения внепланового КНМ для установленных постановлением № 336 объектов являются факты причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, вреда обороне страны и безопасности государства, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, контрольный орган вправе приступить к проведению внепланового КНМ незамедлительно с извещением в установленном порядке органов прокуратуры.

В 2022 году в соответствии с постановлением № 336 исключено 240,7 тыс. проверок, из которых 181,1 тыс. (75,2%) — плановые, 59,6 тыс. (24,8%) — внеплановые.

В 2023 году **мораторий** на проведение большинства плановых контрольных (надзорных) мероприятий и плановых проверок в отношении, в том числе ОМСУ и их должностных лиц¹³, **продлен до 2030 года**¹⁴.

⁹ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год.

¹⁰ Исключения установлены для некоторых видов государственного контроля (надзора). Исключений для ОМСУ нет.

¹¹ При непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан; при непосредственной угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, по фактам возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера; при выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований в отношении объектов чрезвычайно высокого и высокого рисков, на опасных производственных объектах I и II класса опасности, на гидротехнических сооружениях I и II класса, или индикаторов риска, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, или индикаторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера; в случае необходимости проведения внеплановой выездной проверки в связи с истечением срока исполнения предписания о принятии мер, направленных на устранение нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера. Внеплановая выездная проверка проводится исключительно в случаях невозможности оценки исполнения предписания на основании документов, иной имеющейся в распоряжении контрольно-надзорного органа информации.

¹² По поручению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, а также по поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и согласованному с Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации по требованию прокурора в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

¹³ Включая контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, а также контроль за осуществлением ОМСУ отдельных государственных полномочий.

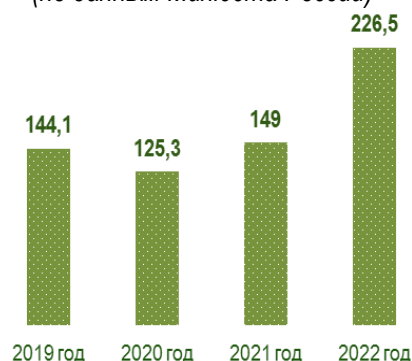
¹⁴ Это следует из постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2023 года № 372. Так, до 1 января 2030 года контролирующие органы смогут проводить контрольные (надзорные) мероприятия и плановые проверки только в отношении объектов контроля, которые отнесены к: категориям высокого и чрезвычайно высокого риска причинения вреда; опасным

До 2030 года в планы проведения проверок не включаются плановые проверки в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования и основного общего и среднего образования, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска. Однако возможны однодневные профилактические визиты. Также профилактические визиты до 2030 года проводятся по поручению Президента Российской Федерации; Председателя Правительства Российской Федерации или его заместителя¹⁵.

2. Несмотря на проделанную работу по совершенствованию КНД, **существует ряд проблем**, которые негативно отражаются на деятельности ОМСУ. Одна из них – это **нагрузка на муниципальные бюджеты по исполнению предписаний контрольно-надзорных органов и судебных решений, в том числе предусматривающих выплаты штрафов**. Как правило, размер задолженностей по ряду муниципалитетов составляет существенную часть доходной части бюджета. Исполнить ее представляется невозможным, поскольку в местных бюджетах отсутствуют денежные средства.

На конец 2019 года общая сумма задолженности муниципалитетов по судебным решениям, вынесенным в отношении переданных ОМСУ отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации составила 13,7 млрд рублей.

Общее количество денежных средств, необходимых для исполнения всех судебных решений, вынесенных в отношении ОМСУ
(по данным Минюста России)



Эксперты констатируют, что, если в бюджете сельского поселения, который, например, составляет 10 млн рублей на год, нет денежных средств для выполнения требования по исполнительному листу, а необходимо строительство очистных сооружений, которые могут стоить 30 млн рублей, миллионный штраф не побудит администрацию к исполнению решения суда. Наоборот, это приведет к увеличению долга¹⁶. Так, встречаются ситуации, когда главы муниципалитетов берут кредиты, чтобы рассчитаться по всем решениям контрольно-надзорных органов о наложении штрафов¹⁷.

производственным объектам II класса опасности; гидротехническим сооружениям II класса опасности. Кроме того, продолжатся плановые контрольные (надзорные) мероприятия и плановые проверки, предусмотренные Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», для которых не применяется риск-ориентированный подход.

¹⁵ В этих случаях профилактический визит проводится для оценки соблюдения обязательных требований, в его ходе может быть произведен осмотр, отбор проб (образцов), истребованы документы, проведены испытания, документальное обследование или экспертиза. Срок профилактического визита – 1 рабочий день, однако он может быть продлен, но не более чем на 4 дня. Профилактический визит могут приостановить на срок проведения экспертиз и испытаний решением уполномоченного лица контролирующего органа. По результатам профилактического визита может быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений (пункт 11(6) постановления № 336).

¹⁶ Такое мнение выразил депутат Государственной Думы Я. Нилов. // Известия, 25 января 2022 года.

¹⁷ По материалам вебинара «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления». / Сайт ВАРМСУ, 6 сентября 2022 года.

Данные Минюста России¹⁸ свидетельствуют не только об **увеличении числа решений контрольно-надзорных органов о наложении штрафов на ОМСУ**, но и об общей сумме штрафов, наложенных на местные органы власти решениями указанных органов. Так, если в 2019 году данная сумма

штрафов составляла **438,7 млн рублей**, то в 2021 году – **563,5 млн рублей**. В 2022 году сумма штрафов несколько снизилась и составила **489,4 млн рублей**. Быстрыми темпами растет общая сумма штрафов, выплаченная по решениям контрольно-надзорных органов за счет средств местных бюджетов. Так, если в 2019 году указанная сумма составляла **422 млн рублей**, то в 2022 году – **560 млн рублей**. А общее количество денежных средств, необходимых для исполнения всех судебных решений, вынесенных в отношении ОМСУ, в 2022 году составило **226,5 млрд рублей**. В 2019 году данная сумма составляла **144,1 млрд рублей**. Такая же тенденция прослеживается и в отношении общего количества судебных решений, вынесенных ОМСУ по поводу переданных отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации: если в 2019 году таких решений было порядка **13,8 тыс.**, то в 2022 году – больше **15 тыс.**¹⁹.

Для решения проблемы эксперты предлагают рассмотреть **возможность списания уже образовавшейся задолженности у муниципалитетов** в связи с расходами на исполнение судебных решений. Как один из вариантов предлагается изменение статьи 17.15 КоАП РФ, подразумевающее освобождение ОМСУ от административных штрафов, установленных частью 2.1 этой статьи. Речь идет о неисполнении властями судебных решений по требованиям неимущественного характера. К ним относятся, в том числе, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, пожарной, промышленной безопасности, а также соблюдение правил строительства, реконструкции и капитального ремонта.

Комментируя проблему муниципальной задолженности, **Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации Д. Гиргоренко** признает, что такая проблема есть, и она усугубляется тем, что эта задолженность возникает по результатам контрольных мероприятий, когда надзорные органы проверяют муниципалитеты либо муниципальные учреждения. Также он отметил, что данный вопрос обсуждался с **Министром финансов Российской Федерации А. Силуановым**, и существует необходимость его отработки. Большинство экспертов считает, что отменять штрафы — не выход, муниципальные чиновники в этом случае не будут работать. В качестве решения предлагается введение персональной ответственности для чиновников, чтобы штрафы ими оплачивались из собственных средств. **Глава «Политической экспертной группы» К. Калачев** поясняет,

Количество решений контрольно-надзорных органов о наложении штрафов на ОМСУ и их должностных лиц
(по данным Минюста России)



¹⁸ Доклад Минюста России о развитии местного самоуправления в Российской Федерации в 2022 году.

¹⁹ Общее количество судебных решений, вынесенных в отношении переданных ОМСУ отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации, в 2019 году составило 13832, в 2020 году – 12426, в 2021 году – 14233, в 2022 году – 15122.

что если платить штрафы из местных бюджетов, то это скажется на выполнении социальных и других обязательств перед гражданами, которые не должны страдать по чужой вине²⁰.

3. Говоря о контрольно-надзорной деятельности, нельзя не отметить **проблемы, вытекающие непосредственно из Федерального закона № 248-ФЗ**. Специалисты отмечают, что регламентированные в данном законе подходы к осуществлению КНД фактически дифференцированы. Положения закона применяются к организации и осуществлению контроля за деятельностью ОМСУ, за исключением деятельности, осуществляемой ими при решении вопросов местного значения. Это означает, что такие зарекомендовавшие себя инструменты контрольно-надзорной деятельности, как **риск-ориентированный подход, профилактика рисков причинения вреда (ущерба)** охраняемым законом ценностям, проверочные листы, в ходе осуществляемых государственными органами видов публичного контроля **не могут применяться**.

Констатируются также проблемы, касающиеся **недостаточной правовой регламентации процедуры осуществления контрольных (надзорных) мероприятий в отношении ОМСУ**. Так, в сфере публичного контроля фактически применимы только такие виды контрольных (надзорных) мероприятий, как документарная проверка, выездная проверка. При этом статьей 77 Федерального закона № 131-ФЗ порядок проведения таких проверок урегулирован лишь в обобщенном виде. В связи с этим эксперты²¹ предлагают рассмотреть предложение о **переносе инновационных подходов КНД, закрепленных в Федеральном законе № 248-ФЗ, в Федеральный закон № 131-ФЗ**. Это позволит применить широкий спектр превентивных и профилактических мер к муниципалитетам, когда проверка проводится в отношении их именно как органа власти.

Кроме того, Федеральный закон № 248-ФЗ **не регламентированы виды муниципального контроля**, которые, с одной стороны, включены в единую систему регуляторной политики государства, с другой – не получили должного правового закрепления в едином правовом акте, а их регулирование находится в разных документах, в основном подзаконного, отраслевого характера. Некоторые виды муниципального контроля называются в Федеральном законе № 131-ФЗ, при этом их правовое регулирование не определено. Это не способствует эффективному функционированию института муниципального контроля в целом, размывая ответственность муниципалитетов и позволяя оказывать необоснованное давление на органы местного самоуправления со стороны органов прокуратуры²².

4. Ряд проблем имеется в сфере взаимодействия надзорных органов и ОМСУ в ходе проверочных мероприятий. Многие ОМСУ отмечают, что приоритет в работе не только прокуратуры, но и в целом контрольно-надзорных органов все еще имеет **карательный характер**, а не «воспитательный» и профилактический. Вместе с тем, **Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что контрольно-надзорным органам, прокурорам нужно расширять практику профилактических мер**: «Их задача...не наказать, а вместе с работниками муниципалитетов устранять проблемы и зоны риска, а еще лучше – предотвращать эти риски, обеспечить гражданам безопасность, комфорт,

²⁰ Известия, 25 января 2022 года.

²¹ Данное предложение озвучено губернатором Тюменской области Р.Н. Кухаруком на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года.

²² *Похомов А.* Муниципальный контроль в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: новшества и особенности регулирования / Сайт Совета муниципальных образований Хабаровского края, 30 сентября 2020 года.

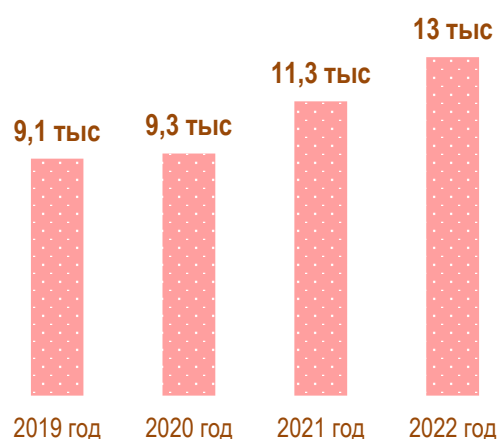
высокое качество услуг». Поэтому нужно больше уделять внимания разъяснительной работе, как с населением, так и с руководителями ОМСУ, предприятий и организаций.

Генеральная прокуратура Российской Федерации проводит работу по совершенствованию надзора за законностью правовых актов ОМСУ. Издан приказ от 31 августа 2023 года № 583 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», который серьезно усилил это направление деятельности. Вместе с тем, проблемы, касающиеся взаимодействия органов прокуратуры и местного самоуправления, все еще сохраняются.

Нередко прокуроры направляют в адрес глав муниципалитетов обращения 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 органа²³. С каждым годом растет количество отклоненных ОМСУ протестов и представлений прокуратуры.

В Вологодской области ежегодно прокурорами изучается более 16 тыс. проектов нормативных правовых актов. В 1-м полугодии 2022 года ОМСУ области принято (издано) 6 849 нормативных правовых актов. За этот же период городскими и районными прокурорами оспорено 714 нормативных правовых актов ОМСУ, в том числе 5 уставов муниципальных образований²⁴. В Тверской области в 1-м полугодии 2021 года прокурорами оспорено 38% от общего числа принятых ОМСУ нормативных правовых актов. Анализ прокурорской практики показывает, что преимущественно незаконные правовые акты принимались ОМСУ в сферах: защиты прав и свобод человека и гражданина, при организации формирования и исполнения местных бюджетов, социальной защиты отдельных категорий граждан, распоряжения муниципальной собственностью, муниципальной службы, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении муниципального контроля, противодействия коррупции, земельного и градостроительного законодательства.

Количество отклоненных ОМСУ протестов и представлений прокуратуры (по данным Минюста России)



Не решен вопрос, связанный с **отсутствием нормативно закрепленной обязанности ОМСУ направлять на проверку проекты правовых актов в органы прокуратуры²⁵**. Это не позволяет прокурорам оперативно пресекать еще на стадии подготовки и принятия муниципальных правовых актов, противоречащих российскому законодательству. Поскольку законом не установлена данная обязанность, то прокурорам приходится решать такие вопросы по взаимной договоренности с руководителями

²³ На указанную проблему обратил внимание председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А. Шевченко. Стенограмма 544-го заседания Совета Федерации.

²⁴ Прокуратура Вологодской области, 6 октября 2023 года.

²⁵ Жукова В.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами прокуратуры в Российской Федерации // Молодой ученый. 2022. № 12(407); Афанасьева С.А. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Вестник Московского городского педагогического университета, 2023.

муниципальных органов²⁶. Однако данная практика распространена далеко не везде. Эксперты говорят о необходимости **закрепления на федеральном уровне порядка взаимодействия органов местного самоуправления и органов прокуратуры**, который бы закрепил порядок направления проектов нормативных правовых актов в органы прокуратуры для проверки их на соответствие федеральному законодательству²⁷.

Также специалисты выделяют **проблему неисполнения требований прокурора об изменении правовых актов**²⁸, 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 откладывать длительное время. Тем самым, нормативный правовой акт, который содержит нарушения, действует до его рассмотрения на заседании, что может повлечь за собой 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 срок²⁹.

В юридической литературе³⁰ обращается внимание на необходимость **устранения дублирования функций контрольных государственных органов**. Так, предлагается рассмотреть предложение о целесообразности исключения из части 2 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ упоминание о проверке органами контроля (надзора) законности муниципальных правовых актов с одновременным возложением этой задачи на органы прокуратуры - в части 1 той же статьи - и предоставлением прокурорам права полноценно³¹ опротестовывать указанные правовые акты либо обращаться в суд (арбитражный суд) с заявлением о признании их недействительными или недействующими.

Еще одной проблемой является **высокая нагрузка на органы прокуратуры, осуществляющих надзор в рассматриваемой сфере**. Это связано со значительным количеством ОМСУ, находящихся на территории одного субъекта Российской Федерации, которые каждый год издаются тысячи нормативных правовых актов, подлежащих изучению прокурорами, как на стадии их проектов, так и после их вступления в силу. Следует учитывать и тот фактор, что значительная часть местных представительных органов территориально отдалена от органов прокуратуры. Все это не позволяет прокурорам

²⁶ Например, в некоторых районах Республики Татарстан по инициативе прокуроров заключены двусторонние соглашения между городскими, районными прокуратурами и муниципальными образованиями, которые предусматривают обязанность муниципалитета предоставлять проекты муниципальных правовых актов в органы прокуратуры. В Алтайском крае органы прокуратуры активно заключают соглашения с соответствующими муниципальными образованиями, в рамках которых городским и районным прокурорам заблаговременно представляются для оценки проекты муниципальных правовых актов для проведения правовой экспертизы. Руководители районных прокуратур регулярно принимают участие в сессиях представительных органов местного самоуправления, что является дополнительным фактором предупреждения принятия незаконных муниципальных правовых актов.

²⁷ Предлагается, например, издание приказа Генеральной прокуратурой, обязывающего прокуроров городов и районов проконтролировать заключение соглашений с муниципальными образованиями о порядке и сроках предоставления последними проектов.

²⁸ Жукова В.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами прокуратуры в Российской Федерации // Молодой ученый. 2022. № 12(407).

²⁹ Такое уточнение 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.

³⁰ Уваров А.А. Местное самоуправление и прокуратура: проблемы законодательного регулирования // Российский журнал правовых исследований, 2019.

³¹ То есть, не только в связи с выявлением факта несоответствия закону, но и любому другому вышестоящему в юридической иерархии документу.

полноценно принимать участие в законотворческом процессе в рамках их полномочий. Как следствие, принимаются правовые акты, которые могут содержать противоречащие законодательству нормы. Эксперты в качестве возможного решения данной проблемы предлагают закрепление порядка взаимодействия органов местного самоуправления и органов прокуратуры в рамках проведения совещаний в режиме онлайн, видеоконференций.

Выводы. За последнее время проведена большая работа по совершенствованию контроля и надзора в сфере местного самоуправления. Вместе с тем, имеются проблемы, негативно влияющие на функционирование ОМСУ. В частности, неучет контрольно-надзорными органами ограниченности финансовых ресурсов, а также самостоятельности муниципалитетов в планировании и распоряжении местным бюджетом; привлечение к административной ответственности глав муниципалитетов, ОМСУ и их должностных лиц (наложение штрафов), в том числе по составам правонарушений, подразумевающим выполнение специальных, не свойственных местному самоуправлению, функций. Специалисты отмечают также высокую нагрузку работников контрольно-надзорных органов. В целом все еще наблюдается репрессивный уклон в деятельности прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов в ущерб профилактической и разъяснительной работе.

Таким образом, необходима дальнейшая модернизация КНД в сфере местного самоуправления с выработкой четкого законодательного регулирования процедур запросов органами контроля и предоставления муниципалитетами необходимой информации, уточнения процедур проведения проверок муниципальных органов и их должностных лиц. Подготовка системных изменений законодательства в этой части требует от законодателей не только детальной проработки, но и привлечения экспертов и ученых, а также представителей муниципального сообщества.

Исп.: Лукьянова Н.И., т.: 8 (495) 697-76-40.

О контроле за исполнением местных бюджетов

Федеральным законом № 131-ФЗ к исключительной компетенции ОМСУ отнесены вопросы контроля за исполнением местных бюджетов, среди инструментов которого: внутренний муниципальный финансовый контроль, осуществляемый органами местных администраций, и внешний муниципальный финансовый контроль, осуществляемый контрольно-счетными органами муниципальных образований (КСО МО), образованными представительными органами муниципального образования. Основными полномочиями КСО МО являются: организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета; экспертиза проектов местного бюджета, проверка и анализ обоснованности его показателей; внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета; проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг; оценка эффективности формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения такой собственностью и контроль за соблюдением установленного порядка формирования такой собственности, управления и распоряжения такой собственностью; анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании и др.³² Полномочия органов внутреннего муниципального финансового контроля также имеют достаточно широкий спектр. Во-первых, они осуществляют контроль в части соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в том числе при осуществлении бухгалтерского учета и составлении отчетности; управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом, а также правильности использования средств при исполнении договоров и соглашений о выделении бюджетных средств. Во-вторых, органы внутреннего муниципального финансового контроля контролируют сферу закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд³³.

Несмотря на достаточно широкий перечень полномочий органов внешнего муниципального финансового контроля, анализ организации нормативно-правового контроля исполнения бюджетов муниципальных образований позволяет выявить ряд проблем в этой сфере. Например, проводимые анализы деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетной палатой Чувашской Республики показывают, что основная доля выявляемых КСО МО нарушений носит малозначительный характер и сводится к неэффективному использованию бюджетных средств и муниципального имущества. В то же время более значимые нарушения, связанные с хищением бюджетных средств, их нецелевым использованием, неправомерным отчуждением муниципального имущества, не выявляются, хотя и имеют место. Данные факты в последующем подтверждаются в процессе проверок тех же объектов контроля государственными контрольными и надзорными органами. В результате, одной из основных причин проведения некачественных контрольных мероприятий стала определенная зависимость сотрудников КСО МО от руководителей ОМСУ³⁴. По мнению экспертов, к ошибкам в организации внутреннего финансового контроля можно отнести такое явление, как «погоня за освоением» (заключение муниципального контракта в конце финансового года), недостаток или отсутствие автоматизации процесса исполнения бюджета, осуществление закупок товаров или работ ненадлежащего качества, разрозненность отчетности муниципальных образований одного города или региона, неэффективный учет собственности муниципального образования.

Важную роль играет периодичность и системность контроля за достижением целевых показателей эффективности распределения бюджетных расходов³⁵.

Исп.: Семенов М.Д., т.: 8 (495) 697-41-54.

³² Статья 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований».

³³ Статья 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³⁴ Аристова С.И., Демидов М.В. Внешний муниципальный финансовый контроль в условиях реформирования муниципальной власти. // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2.

³⁵ Тория Р.А. Правовое регулирование контроля исполнения муниципальных бюджетов и пути его совершенствования. // Проблемы экономики и юридической практики. 2023. Т. 19. № 2.

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Информационно-аналитические материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений»

В рамках осуществляемой контрольно-надзорной деятельности органы местного самоуправления выступают одновременно и как публично-правовые образования, реализующие властные полномочия, и как хозяйствующие субъекты, осуществляющие полномочия правообладателя. Следовательно в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц контроль (надзор) осуществляется уполномоченными государственными органами как в рамках Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) и соответствующих «отраслевых» федеральных законов (публичный контроль), так и в соответствии с положениями Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 248-ФЗ).

Государственный контроль за органами местного самоуправления при осуществлении ими властных полномочий, включая осуществление делегированных государственных полномочий, реализуется согласно положениям статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ, а также положениям «отраслевых» федеральных законов в случаях, если указанными федеральными законами установлен иной порядок организации и проведения контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Вместе с тем установленный статьей 77 Федерального закона № 131-ФЗ механизм осуществления государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц при осуществлении ими властных полномочий в настоящее время не предусматривает возможности применения риск-ориентированного подхода, профилактических мероприятий, в том числе профилактических визитов, механизмов продления сроков исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, процедур досудебного обжалования и иных инструментов, зарекомендовавших себя в ходе реализации Федерального закона № 248-ФЗ.

Это не позволяет оптимизировать ресурсы контрольно-надзорных органов (финансовые, кадровые, организационные и другие), связанные с организацией контрольно-надзорных мероприятий, а также формирует дисбаланс в системе контрольно-надзорной деятельности, когда такие её инструменты как профилактика нарушений обязательных требований, продление сроков исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований, досудебное обжалование решений контрольно-надзорных органов, действий (бездействия) их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) неприменимы к публично-правовым образованиям, но при этом используются в отношении хозяйствующих субъектов.

Указанные меры оптимизации контрольно-надзорной деятельности не распространяются на государственный контроль (надзор) за деятельностью публично-правовых образований, в том числе за деятельностью органов местного самоуправления при осуществлении ими властных полномочий. Соответственно названные публично-правовые образования несут существенную нагрузку в связи с осуществляемыми в отношении них контрольно-надзорными мероприятиями.

По данным проводимого Минюстом России ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (далее – мониторинг), в рамках проводимых проверок органов местного самоуправления контрольно-надзорные органы обращались с запросами в органы местного самоуправления в 2019 году 418 324 раза, в 2020 году – 450 971 раз, в 2021 году – 478 207 раз, в 2022 году – 495 821 раз.

Общее количество проведенных (завершенных) проверок органов местного самоуправления контрольно-надзорными органами составило в 2019 году 61 781, в 2020 году – 68 703, в 2021 году – 72 832, в 2022 году – 82 260.

Согласно данным мониторинга решений контрольно-надзорных органов о наложении штрафов на органы местного самоуправления в 2019 году принято 8 655, в 2020 году – 9 442, в 2021 году – 11 468, в 2022 году – 11 183, на должностных лиц органов местного самоуправления в 2019 году – 6 503, в 2020 году – 7 064, в 2021 году – 11 810, в 2022 году – 9 019.

Общая сумма штрафов, наложенных на органы местного самоуправления решениями контрольно-надзорных органов, в 2019 году составила 438,7 млн рублей, в 2020 году – 478,4 млн рублей, в 2021 году – 563,5 млн рублей, в 2022 году – 489,4 млн рублей, на должностных лиц органов местного самоуправления – в 2019 году –

126,7 млн рублей, в 2020 году – 54,9 млн рублей, в 2021 году – 139,2 млн рублей, в 2022 году – 93,3 млн рублей.

Органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.

В статье 185 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) определено, что местные администрации муниципальных образований вносят на рассмотрение представительного органа проект решения о местном бюджете в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, но не позднее 15 ноября текущего года.

Одновременно с проектом бюджета в представительный орган муниципального образования представляются документы и материалы в соответствии со статьей 184.2 Кодекса.

Определение сроков длительности стадий бюджетного процесса (формирование проекта местного бюджета, внесение на рассмотрение, рассмотрение, принятие, внесение изменений) осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно на основании муниципальных правовых актов (например, устава муниципального образования, положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании), и могут различаться в муниципалитетах.

Приоритетность осуществления тех или иных расходов на решение вопросов местного значения (муниципальные полномочия) и включение их в расходную часть местного бюджета также определяется органами местного самоуправления самостоятельно исходя из конституционно установленной самостоятельности местного самоуправления и закрепленного статьей 31 Кодекса принципа самостоятельности бюджетов, в соответствии с уставом муниципального образования, положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании, иными муниципальными правовыми актами в пределах средств местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Таким образом, контрольно-надзорные органы при установлении в предписаниях органам местного самоуправления сроков устранения нарушений должны руководствоваться вышеуказанными муниципальными правовыми актами в сфере бюджетных отношений.

В соответствии с положениями части 2.9 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ органы государственного контроля (надзора) при

выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений и установлении сроков их исполнения обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации.

Указанные положения Федерального закона № 131-ФЗ планируется уточнить в рамках реализации перечня поручений № Пр-1111 путем внесения изменений, предусматривающих учет контрольным (надзорным) органом при осуществлении публичного контроля в целях определения срока исполнения решения контролирующего органа имущественного и финансового положения контролируемого лица, по аналогии с положениями статьи 14 Федерального закона № 248-ФЗ.

Учитывая, что государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления реализуется в том числе и в связи с осуществлением ими делегированных государственных полномочий (как федеральных, так и региональных), изменения в части механизма осуществления указанного государственного контроля (надзора) повлечет корректировку целого ряда «отраслевых» федеральных законов, что требует согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

При этом подходы к оптимизации контрольно-надзорной деятельности в отношении муниципальных образований требуют обсуждения в муниципальном сообществе.

**Справочная информация о ходе реализации Минюстом России
абзацев второго, третьего подпункта «б» пункта 1 перечня поручений
Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 г. № Пр-1111
по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г.
(далее – перечень поручений № Пр-1111)**

Минюстом России в рамках исполнения абзацев второго, третьего подпункта «б» пункта 1 перечня поручений № Пр-1111 проработаны предложения по вопросам нормативного закрепления 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, а также 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.

С учетом позиций Минэкономразвития России, Минфина России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации Минюстом России подготовлены и внесены в установленные пунктами 2, 3 перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 26 июня 2023 г. № ММ-П16-7912 сроки в Правительство Российской Федерации согласованные с указанными федеральными органами исполнительной власти и Генеральной прокуратурой Российской Федерации проекты докладов Президенту Российской Федерации (письма Минюста России от 29 июня 2023 г. № 08/76717-КЧдсп и № 08/76719-КЧдсп).

Правительством Российской Федерации письмами от 12 июля 2023 г. № 6430п-П16 и № 6432п-П16 Президенту Российской Федерации направлены доклады о реализации абзацев второго, третьего подпункта «б» пункта 1 перечня поручений № Пр-1111.

В докладах Президенту Российской Федерации обращено внимание на необходимость проведения системной работы по оптимизации контрольно-надзорной деятельности в отношении

органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе в части применения риск-ориентированного подхода, проведения профилактических мероприятий, процедур досудебного обжалования, а также дополнения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями, аналогичными положениям статьи 14 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», обуславливающими необходимость определения в рамках осуществляемого в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц государственного контроля (надзора) сроков исполнения предписаний с учетом характера нарушений и объективных возможностей органов местного самоуправления по их устранению.

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Справочный материал

по вопросу подготовки предложений в части осуществления контрольной (надзорной) деятельности в отношении органов местного самоуправления

С учетом положений части 3 статьи 31 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) органы местного самоуправления выступают контролируруемыми лицами при осуществлении видов контроля, регулируемых указанным Федеральным законом, в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля.

Одновременно статьей 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) устанавливается государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (далее – публичный контроль), включающий в себя контроль за деятельностью органов местного самоуправления, связанной с решением вопросов местного значения, осуществлением полномочий по решению указанных вопросов.

В части результатов осуществления контрольной (надзорной) деятельности в отношении органов местного самоуправления сообщаем, что в 2021 году в отношении органов местного самоуправления проведено 24 006 проверок, контрольных (надзорных) мероприятий, из них в рамках видов контроля, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ, – 7 563, в рамках видов публичного контроля – 16 443.

При этом в 2022 году в отношении органов местного самоуправления было проведено 13 539 проверок, контрольных (надзорных) мероприятий, из них в рамках видов контроля, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ, – 4 843, в рамках видов публичного контроля – 8 696.

Таким образом, наибольшее количество проверок в отношении органов местного самоуправления проводилось в рамках видов публичного контроля.

Вместе с тем в 2022 году количество контрольных (надзорных) мероприятий, проверок в отношении органов местного самоуправления снизилось более чем в 1,7 раза по сравнению с 2021 годом.

Такое снижение обусловлено принятием постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – постановление № 336), которым с 10 марта 2022 г. установлены ограничения на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, проверок, в том числе в рамках видов публичного контроля.

Вместе с тем в рамках исполнения поручения Правительства Российской Федерации от 26 июня 2023 г. № ММ-П16-7912 (пункты 2 и 3), данного во исполнение абзаца второго и третьего подпункта «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 г. № Пр-1111, организована работа по системному совершенствованию нормативного правового регулирования государственного контроля (надзора) в отношении органов местного самоуправления (головной исполнитель – Минюст России, Минэкономразвития России – соисполнитель).

В рамках реализации соответствующих поручений Минэкономразвития России были направлены в Минюст России следующие предложения.

1. В части внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении публичный контроль.

В соответствии с частью 2.3 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ в рамках видов публичного контроля плановые проверки одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления проводятся не чаще одного раза в два года.

В соответствии с частью 1 статьи 22 Федерального закона № 248-ФЗ виды государственного контроля (надзора), регулируемые указанным Федеральным законом, осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

Так, в соответствии с положениями части 1 статьи 25 Федерального закона № 248-ФЗ периодичность проведения плановых контрольных (надзорных)

мероприятий определяется категорией риска объекта контроля (каждой из категорий соответствует минимальная и максимальная периодичность проведения мероприятий).

В соответствии с положениями части 1 и 4 статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ контрольный (надзорный) орган относит объекты контроля к категориям риска в соответствии с критериями риска, которые должны учитывать потенциальную тяжесть причинения вреда (ущерба), вероятность наступления таких последствий, а также добросовестность контролируемых лиц.

Также на основании положений пункта 2 части 5 статьи 3 и части 2 статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ критерии и категории риска по каждому виду контроля определяются положением о соответствующем виде контроля, при этом должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска.

С учетом изложенного представляется целесообразным дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ аналогичными положениями в части организации публичного контроля.

Одновременно предлагается учитывать, что в соответствии с пунктом 11(3) постановления № 336 до 2030 года плановые проверки в рамках, в том числе публичного контроля проводятся только в отношении объектов, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

2. В части осуществления профилактики в рамках публичного контроля отмечаем.

В соответствии с частью 1 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ профилактический визит проводится инспектором в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи, в рамках которого контролируемое лицо информируется в том числе об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля.

При этом в соответствии с частью 3 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ профилактический визит может проводиться как по инициативе контролируемого лица, так и по предложению контрольного (надзорного) органа при согласии такого лица.

Одновременно положениями пункта 11(3), 11(5) и 11(6) постановления № 336 установлены особенности осуществления профилактических визитов в отдельных

случаях (в отношении государственных и муниципальных школ и детских садов вместо проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, в отношении любых контролируемых лиц на основании поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации).

Так, указанные профилактические визиты не предусматривают возможность отказа от их проведения, при этом допускается осуществление контрольных (надзорных) действий и выдача предписания в случае выявления нарушений обязательных требований.

Вместе с тем с учетом положений части 3.1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях факт выявления нарушений в рамках указанных профилактических визитов не влечет привлечение контролируемых лиц к административной ответственности.

При этом контролируемое лицо может быть привлечено к административной ответственности в случае невыполнения соответствующих предписаний.

Полагаем, что проведение указанных профилактических визитов обеспечивает комплексную оценку соблюдения обязательных требований и принятие мер по устранению выявленных нарушений. При этом из бюджета соответствующих учреждений не изымаются денежные средства в целях уплаты административных штрафов, что позволяет направлять ресурсы на развитие соответствующих сфер деятельности.

С учетом изложенного представляется необходимым дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ положениями, устанавливающими возможность проведения указанных видов профилактических визитов в рамках публичного контроля.

3. В части механизмов продления сроков исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований и процедуры досудебного обжалования в рамках публичного контроля отмечаем.

В соответствии с положениями статьи 14 Федерального закона № 248-ФЗ при определении срока исполнения контролируемым лицом решения контрольного (надзорного) органа должны учитываться такие обстоятельства, как характер нарушений обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований, а в случае, если исполнение решения связано с расходом денежных средств, то контрольный (надзорный) орган

дополнительно рассматривает вопрос об учете имущественного и финансового положения контролируемого лица.

Порядок досудебного обжалования решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ (далее соответственно – досудебный порядок, жалоба) определен главой 9 Федерального закона № 248-ФЗ.

В частности, определены порядок, сроки и основания как для подачи жалоб, так и для их рассмотрения контрольными (надзорными) органами, решения (действия) которых обжалуются контролируемыми лицами посредством сервиса «Жалоба на решение контрольных органов» федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», расположенного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <https://knd.gosuslugi.ru>.

Кроме того, статьями 93-94 Федерального закона № 248-ФЗ установлена возможность подачи посредством системы досудебного обжалования ходатайств о продлении сроков исполнения предписания.

Обращаем внимание, что действующий механизм досудебного обжалования распространяется только на виды государственного контроля (надзора), регулируемые Федеральным законом № 248-ФЗ.

Отмечаем, что в 2022 году контрольными (надзорными) органами было рассмотрено по существу 4 535 ходатайств о продлении срока исполнения предписаний, из которых удовлетворено 82,9 процента, что иллюстрирует востребованность и результативность указанного механизма.

Вместе с тем положениями статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ аналогичные подходы к выдаче и продлению срока исполнения предписаний в рамках публичного контроля не предусмотрены.

Учитывая, что действующей редакцией части 3 статьи 21 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен только судебный порядок обжалования предписаний об устранении нарушений обязательных требований, полагаем целесообразным проработать вопрос о дополнении указанного Федерального закона положениями, аналогичными главе 9 Федерального закона № 248-ФЗ, устанавливающими в рамках видов публичного контроля механизмов обжалования принимаемым (совершаемым)

в рамках их осуществления решений (действий), в том числе в части продления сроков исполнения предписаний.

4. В части синхронизации сроков исполнения предписаний об устранении нарушений с процессом формирования местных бюджетов и процедурой осуществления муниципальных закупок в рамках публичного контроля.

В соответствии с положениями части 2.9 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ органы государственного контроля (надзора) при выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений и установлении сроков их исполнения обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации.

При этом в соответствии с положениями статьи 14 Федерального закона № 248-ФЗ при определении срока исполнения предписания должны учитываться такие обстоятельства, как характер нарушений обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований, а в случае, если исполнение решения связано с расходом денежных средств, то контрольный (надзорный) орган дополнительно рассматривает вопрос об учете имущественного и финансового положения контролируемого лица.

С учетом изложенного полагаем целесообразным дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ аналогичными положениями, обуславливающими необходимость определения в рамках публичного контроля сроков исполнения предписания с учетом характера нарушений и объективных возможностей органов местного самоуправления по их устранению, в том числе с указанием на конкретные положения законодательства о бюджетной системе и осуществлении закупок для муниципальных нужд.

При этом полагаем, что реализация указанных положений должна осуществляться, в том числе в рамках механизма рассмотрения ходатайств о продлении срока исполнения предписания.

5. Дополнительно считаем необходимым отметить, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2023 г. № 7302-ПЗ6-ДГ (пункт 13), данным во исполнение подпункта 13 пункта 4

постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 июля 2023 г. № 4708-8 ГД, Минюсту России совместно с Минэкономразвития России поручено подготовить предложения по механизмам, исключающим применение административной ответственности в отношении бюджетных учреждений и их руководителей за нарушение обязательных требований.

В рамках проработки указанного вопроса Минэкономразвития России отмечено, что вопросы устранения значительного количества нарушений обязательных требований, выявляемых у государственных и муниципальных учреждений, связаны с компетенцией учредителя соответствующей организации (органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или администрации муниципального образования), в том числе поскольку влекут необходимость выделения дополнительного финансирования.

В связи с этим исполнение контролируемыми лицами предписаний об устранении таких нарушений взаимосвязано с принятием решений учредителями, то есть фактически находится вне пределов компетенции контролируемых лиц.

С учетом изложенного представляется необходимым проработать механизм, который позволил бы обеспечить устранение нарушений с учетом имеющихся ресурсов учредителя и контролируемого лица без привлечения должностных лиц бюджетных учреждений к административной ответственности.

Полагаем возможным предусмотреть, что после выдачи предписания об устранении нарушений учреждение составляет индивидуальную дорожную карту по устранению нарушений (далее – дорожная карта), которая согласовывается с учредителем, а затем с контрольным (надзорным) органом. Для этого решения может быть использован функционал системы досудебного обжалования (при условии его доработки).

Контрольный (надзорный) орган разрабатывает и утверждает план мероприятий по проверке исполнения дорожной карты. При этом надлежащее исполнение дорожной карты исключает привлечение к административной ответственности.

Одновременно в целях процессуального обеспечения предлагаемого механизма представляется необходимым предусмотреть, что дело об административном правонарушении в рассматриваемом случае не может быть

возбуждено либо производство по такому делу приостанавливается на период времени, необходимый для реализации и оценки исполнения дорожной карты.

Отмечаем, что соответствующие предложения были представлены в Минюст России для подготовки доклада в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Информационные материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему: «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений»

1. Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) осуществляет контроль за использованием средств на всех уровнях бюджетов бюджетной системы, в том числе на муниципальном уровне в случае использования средств федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов.

Так, в 2020–2023 годах Счетной палатой проводились контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по вопросам использования межбюджетных трансфертов в муниципальных образованиях, в том числе с участием контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Наиболее важным вопросом при проведении мероприятий, требующим совершенствования работы в области внешнего государственного контроля, является выявление повторяющихся нарушений и недостатков в целях их профилактики и предупреждения в дальнейшем.

Выявление таких нарушений и недостатков позволит бороться с причинами и массовостью нарушений, воздействовать на их источники, а не только на последствия. При этом более глубокое рассмотрение требуется в отношении вынужденных нарушений, совершаемых по независящим от действий (или бездействий) проверяемых объектов.

Счетной палатой по фактам выявленных нарушений и недостатков направляются представления в адрес региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с рекомендациями, в том числе принятия мер по устранению причин и условий выявленных нарушений и недостатков.

Наиболее частыми нарушениями при проведении контроля являются нарушения при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, невыполнение графиков выполнения мероприятий, неполное освоение выделенных на реализацию мероприятий средств, разработка некачественной градостроительной документации, нарушение сроков предоставления отчетности по соглашениям, заключенным с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Например, при проведении проверки целевого и эффективного использования субсидий, выделенных в 2018 – 2020 годах из федерального бюджета бюджетам Воронежской и Свердловской областей в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» выявлено большое количество нарушений положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Так, администрацией Новоусманского муниципального района Воронежской области вносились изменения в существенные условия муниципальных контрактов в части выплаты авансов и корректировки сроков их погашения, осуществлялась приемка и оплата выполненных работ, несоответствующих условиям муниципального контракта.

Подведомственным администрации города Екатеринбурга муниципальным казенным учреждением «Городское благоустройство» допускались аналогичные нарушения.

В рамках проверки использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на реализацию мероприятий федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в Республике Башкортостан и Тверской области установлено, что в нарушение условий соглашений о предоставлении субсидий из областного бюджета Тверской области на

поддержку муниципальных программ формирования комфортной городской среды администрацией муниципального образования г. Ржев не обеспечено:

выполнение условия о предельной дате заключения муниципальных контрактов по результатам закупки товаров, работ, услуг;

своевременное размещение в ГИИС «Электронный бюджет» отчет о расходах бюджета и отчета о достижении значений результатов использования субсидий.

Администрацией городского округа г. Стерлитамак Республики Башкортостан, администрацией городского округа г. Уфа Республики Башкортостан также не обеспечено своевременное размещение в ГИИС «Электронный бюджет» отчетов о расходах бюджета и отчета о достижении значений результатов использования субсидий.

В нарушение положений Федерального закона № 44-ФЗ и условий муниципальных контрактов оплата выполненных работ осуществлялась администрацией муниципального образования г. Ржев в отдельных случаях с нарушением установленных сроков.

При анализе выполнения мероприятий подпрограммы «Комплексное развитие инфраструктуры и благоустройство Кавказских Минеральных Вод» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», а также перечня мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2899-рп, в администрации города-курорта Кисловодска было установлено, что запланированные результаты реализации мероприятий администрацией города-курорта Кисловодска достигнуты не в полном объеме. Так, из 34 объектов, планируемых к вводу в эксплуатацию в 2021 году, реализовано 30 мероприятий, в том числе финансируемых за счет бюджетных средств – 29. При строительстве объектов нарушались сроки их реализации, сроки сдачи объектов в эксплуатацию, не достигались показатели результативности использования субсидий в части прироста технической

готовности объектов капитального строительства, ежегодно имелись остатки неиспользованных бюджетных средств.

2. Во многом выявленные Счетной палатой факты несоблюдения законодательства Российской Федерации обусловлены низким уровнем квалификации специалистов на муниципальном уровне, что снижает эффективность деятельности муниципалитетов в целом.

Проведенное Счетной палатой в 2021 году экспертно-аналитическое мероприятие по анализу практического применения нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений, выявило ряд проблем при реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, в том числе связанных с разработкой некачественной градостроительной документации, которая впоследствии подвергается многочисленным корректировкам. По указанным причинам происходит срыв графиков выполнения мероприятий и неполное освоение выделенных на реализацию мероприятий средств.

Статус малых городов и исторических поселений накладывает на органы местного самоуправления дополнительные требования по квалификации муниципальных служащих.

Разработка качественной проектной документации на здания и сооружения, формирующие историческую застройку, планировочную и объемно-пространственную структуру, композицию и силуэт застройки, соотношение между различными городскими пространствами требует подготовки квалифицированных специалистов.

В рамках проверки предоставления субсидий на предоставление социальных выплат молодым семьям на приобретение (строительство) жилья установлено, что муниципальными комиссиями должны проводиться обследования помещений и общего имущества в многоквартирных домах, занимаемыми инвалидами.

Кадровые проблемы, связанные как с недостаточностью привлекаемых к обследованию жилых помещений специалистов, так и с недостаточным

уровнем их квалификации в части подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для составления сметных расчетов и актов, не позволяют органам местного самоуправления в полном объеме реализовывать мероприятия по обеспечению условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в МКД.

Проверка предоставления субсидий на предоставление социальных выплат молодым семьям на приобретение (строительство) жилья также выявила кадровую проблему, связанную как с недостаточным уровнем квалификации специалистов, курирующих вопросы постановки граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, так и их нехваткой.

При этом специалисты муниципального уровня должны находиться в тесном контакте с гражданами, например, проводить консультации с молодыми семьями по разъяснению условий участия в программе, оказывать помощь в подборе необходимого жилья в соответствии с установленными нормами и в оформлении соответствующих документов при заключении договора купли-продажи (или договора строительного подряда), а также осуществлять контроль за реализацией свидетельств о праве на получение социальной выплаты.

3. В целях совершенствования внешнего финансового контроля на муниципальном уровне Счетная палата оказывает организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействует повышению квалификации работников контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Знаковым событием для контрольно-счетных органов муниципальных образований было принятие Федерального закона от 1 июля 2021 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Применительно к муниципальным контрольно-счетным органам Федеральный закон значительно укрепил их организационную

и функциональную независимость, сблизил нормы муниципальных правовых актов о контрольно-счетных органах с нормами Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», установил единообразные методологические подходы к проведению контрольно-счетными органами мероприятий, предоставил при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетным органам муниципальных образований необходимый для реализации их полномочий постоянный доступ к информационным системам.

В целях реализации внесенных изменений в Федеральный закон № 6-ФЗ Счетная палата в 2022 году утвердила общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При подготовке учтены предложения контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по вопросам методологии.

Документ определяет единые для контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований требования к структуре, содержанию, порядку разработки, утверждения и актуализации стандартов внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В документе также представлена примерная структура системы стандартов контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

В целях оказания содействия контрольно-счетным органам муниципальных образований Счетная палата на постоянной основе приглашает их сотрудников к участию в мероприятиях по профессиональному развитию.

Например, с 2020 года Счетная палата совместно с Российским экономическим университетом им. Г.В.Плеханова и Российской академией

народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проводят курсы повышения квалификации для контрольно-счетных органов. От контрольно-счетных органов муниципальных образований обучение прошло 30 сотрудников.

В 2023 году в рамках деятельности базовой кафедры «Счетная палата Российской Федерации. Государственный аудит» в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации были проведены первые курсы повышения квалификации для контрольно-счетных органов по программе «Аналитика и цифровизация контрольной и экспертно-аналитической деятельности. Базовый уровень». От контрольно-счетных органов муниципальных образований обучение прошло 9 сотрудников.

Для ускоренного приобретения знаний Счетная палата проводит на Портале Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации в сети «Интернет» (<https://portalkso.ru>) (далее – Портал КСО) видеоконференции по актуальным вопросам внешнего финансового контроля, в том числе для сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований. В 2022 году было проведено более 80 видеоконференций по обмену опытом с контрольно-счетными органами.

Для самостоятельного профессионального развития сотрудников контрольно-счетных органов в июне 2021 года на Портале КСО была запущена работа Образовательной платформы Счетной палаты и контрольно-счетных органов. В настоящее время на Образовательной платформе зарегистрировано более 2450 пользователей, а для прохождения доступно 135 курсов. В отдельную категорию выделена практика контрольно-счетных органов муниципальных образований.

4. В целях совершенствования контроля за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений предлагается:

рекомендовать Счетной палате совместно с контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводить анализ системных нарушений и недостатков на основе критериев их

значимости и последствий в целях профилактики нарушений и недопущения повторения в дальнейшем;

оценить потребности муниципальных органов в обучении и организовать «точечное» обучение и переподготовку тех специалистов, которые необходимы;

расширять темы повышения квалификации муниципальных служащих и формы работы с образовательными организациями по подбору молодых специалистов;

рассмотреть возможности бюджетов по направлению средств на обучение кадров, осуществлять разработку региональных программ, предусматривающих целевую подготовку кадров для муниципального уровня;

рассмотреть возможность включения в федеральный проект «Цифровое государственное управление» национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» мероприятия по централизованному повышению квалификации сотрудников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований в области аналитики и цифровизации контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ,
КАДАСТРА И КАРТОГРАФИИ**

(РОСРЕЕСТР)

**О совершенствовании контроля (надзора)
за деятельностью органов местного самоуправления
и муниципальных учреждений**

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии в соответствии с указанным письмом Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера в рамках подготовки к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений» в части компетенции сообщает.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с пунктом 3 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс), является объектом федерального государственного земельного контроля (надзора).

В соответствии с подпунктом «г» пункта 5 Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081, надзор за соблюдением обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений,

находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляет Росреестр.

В результате проведения проверок в отношении органов местного самоуправления в части соблюдения обязательных требований законодательства при предоставлении земельных участков должностными лицами Росреестра предписания об устранении нарушений обязательных требований не выдаются, поскольку органами местного самоуправления или их должностными лицами в одностороннем порядке такие нарушения устранены быть не могут.

Необходимо отметить, что в рамках проводимой реформы контрольной (надзорной) деятельности существенно изменено регулирование указанной сферы: принят и вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесены изменения в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанные федеральный законы регламентируют осуществление государственного контроля (надзора) в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, ими определены права, обязанности и гарантии защиты прав контролируемых лиц, а также контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц при осуществлении контроля (надзора), содержат нормы, предусматривающие применение риск-ориентированного подхода и проведение профилактических мероприятий.

Вместе с тем порядок осуществления надзора за деятельностью органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности, определен статьей 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления контроля (надзора) федеральными органами

исполнительной власти деятельности органов местного самоуправления при осуществлении ими властных полномочий, отсутствуют.

По мнению Росреестра целесообразно внести в Закон № 131-ФЗ изменения, предусматривающие гармонизацию регулирования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления при осуществлении ими публичных полномочий, с законодательством, регулирующим осуществление государственного контроля (надзора) в отношении юридических лиц и граждан. В частности, необходимо расширить перечень возможных к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, уточнить основания для проведения внеплановых мероприятий, предусмотреть применение индикаторов риска нарушения обязательных требований и принятие контрольными (надзорными) органами профилактических мер.

Контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления при предоставлении земельных участков осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии с 12 января 2015 г., с даты вступления в силу Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1. При этом осуществляется надзор за соблюдением сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков, требований об обязательности предоставления земельных участков, которые не ограничены в оборотоспособности, а также предоставлении земельных участков, которые в силу закона не могут быть предоставлены.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), дела об административных правонарушениях в отношении должностных лиц органов местного самоуправления по результатам проверок, проводимых должностными лицами Росреестра, уполномочены возбуждать прокуроры, рассмотрение таких дел осуществляется судами.

Необходимо отметить, что срок давности привлечения к административной ответственности, установленный статьей 4.5 КоАП за правонарушения при предоставлении (отказе в предоставлении) земельных участков, составляет 3 месяца.

В этой связи, учитывая специфику, связанную с организацией проведения проверок, выявлением и фиксацией нарушений при предоставлении земельных участков, важно обратить внимание, что должностными лицами Росреестра нарушения выявляются, как правило, после истечения установленного срока давности привлечения к административной ответственности, что приводит к незначительному количеству возбуждаемых прокурорами дел об административных правонарушениях.

Указанный вопрос проработан в рамках разрабатываемого в настоящее время новым КоАП, проектом которого предусмотрено полномочие должностных лиц Росреестра возбуждать дела об административных правонарушениях в отношении должностных лиц органов местного самоуправления за нарушения при предоставлении земельных участков, а также увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за такие нарушения.

Дополнительно представляется возможным отметить, что соблюдение органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков обязательных требований, контроль за соблюдением которых осуществляет Росреестр и способствует привлечению дополнительных инвестиций, обеспечивает защиту прав юридических лиц и граждан от неправомерных действий органов местного самоуправления. Вместе с тем постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» введен запрет на проведение плановых проверок и ограничено проведение внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления.

Информация о результатах осуществления надзора за деятельностью органов местного самоуправления прилагается.

Результаты осуществления Росреестром надзора за деятельностью органов
местного самоуправления

Наименование показателя	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	I полугодие 2023 г.
Количество проведенных контрольных мероприятий	972	718	494	442	200	3
В том числе внеплановых	104	119	68	41	10	2
Выявлено нарушений при предоставлении земельных участков, из них:	1 393	1 578	1 812	1 687	364	4
нарушение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков	525	844	948	674	134	0
удовлетворение о заявлении о предоставлении земельного участка, которое не может быть удовлетворено	816	630	788	958	220	4
отказ в удовлетворении о заявлении о предоставлении земельного участка по не предусмотренным законом основаниям	52	104	76	55	10	0
Количество направленных в прокуратуру материалов проверок о выявленных нарушениях при предоставлении земельных участков	355	208	205	328	67	2
Возбуждено прокурором дел по материалам государственного земельного надзора	11	14	8	12	14	0

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ТРУДУ И ЗАНЯТОСТИ

Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений»

В соответствии со статьей 353 Трудового кодекса Российской Федерации, подпунктом 5.1.1. Положения о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 (далее – Положение о Роструде), Роструд и его территориальные органы - государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации наделены полномочиями по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (далее - контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства).

Контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 1230 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (далее - Положение о контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства).

Согласно статье 31 Федерального закона № 248-ФЗ органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы выступают контролируруемыми лицами в случае владения и (или) пользования производственными объектами, являющимися объектами контроля.

В соответствии с нормами Положения о контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных органов присваивается определенная категория риска.

При этом пунктом 11(3) постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336) установлено, что в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий включаются плановые проверки только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

В этой связи на 2023 год территориальными органами Роструда было включено 2 плановых контрольных (надзорных) мероприятия в отношении органов местного самоуправления, деятельность которых отнесена к высокой категории риска.

Также согласно пункту 11(4) Постановления № 336 в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий до 2030 года не включаются плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска. В отношении таких учреждений может проводиться профилактический визит продолжительностью один день, не предусматривающий возможность отказа от его проведения.

В соответствии с положениями вышеуказанного пункта Постановления № 336 территориальными органами Роструда на 2023 год было запланировано 14 профилактических визитов в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

В соответствии с положениями пункта 11(4) Постановления № 336 «если по результатам такого профилактического визита выявлены нарушения обязательных требований, то контролируемому лицу или органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя контролируемого лица, выдается предписание об устранении выявленных нарушений. В случае выдачи предписания об устранении выявленных нарушений контролируемому лицу, копия указанного предписания направляется в орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя контролируемого лица.».

Кроме того, пунктом 11(6) Постановления № 336 предусмотрено, что в случае если контролируемое лицо, в отношении которого проведены

профилактические визиты от которых нельзя отказаться, является государственным или муниципальным учреждением, то предписание об устранении выявленных нарушений выдается контролируемому лицу или органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя контролируемого лица.

В связи с вышеизложенным, территориальными органами Роструда при осуществлении контроля (надзора) за соблюдением органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями трудового законодательства в период с 1 января 2023 г. по 1 сентября 2023 г. проведено:

в отношении органов местного самоуправления контрольных (надзорных мероприятий) – 35, профилактических мероприятий – 1 596, консультаций – 25, профилактических визитов – 25436, объявлено – 1135 предостережений;

в отношении муниципальных учреждений проведено контрольных (надзорных мероприятий) – 221, профилактических мероприятий – 23 325, консультаций – 391, профилактических визитов – 10 570, объявлено – 12 547 предостережений.

Проблемные вопросы, возникающие при взаимодействии территориальных органов Роструда с органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями отсутствуют.

Рострудом переданы полномочия по контролю (надзору) за соблюдением трудового законодательства в Республике Крым и г. Севастополь в соответствии с Соглашениями между Федеральной службой по труду и занятости и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере соблюдения трудового законодательства, и между Федеральной службой по труду и занятости и Правительством Севастополя о передаче Правительству Севастополя осуществления части полномочий в сфере соблюдения трудового законодательства.

В соответствии с положениями вышеуказанных Соглашений Роструд не чаще одного раза в год проводит плановые проверки исполнения Советом министров Республики Крым и Правительством Севастополя переданных полномочий, при этом внеплановые проверки могут быть проведены по необходимости при поступлении в Роструд жалоб на действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих переданные полномочия.

Вместе с тем в 2022 и 2023 годах проверки исполнения Советом министров Республики Крым и Правительством Севастополя переданных

полномочий в сфере соблюдения трудового законодательства Рострудом не проводились в связи с ограничениями, установленными Постановлением № 336.

Стоит также отметить, что в соответствии с подпунктом 5.2.8 Положения о Роструде к полномочиям Роструда относится осуществление контроля за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан (далее - контроль за деятельностью органов опеки).

Контроль за деятельностью органов опеки осуществляется территориальными органами Роструда в соответствии с положениями:

статьи 63 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в том случае, если органами опеки являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (их территориальные органы);

статьи 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в том случае, если органами опеки являются органы местного самоуправления.

Пунктом 11(3) Постановления № 336 установлено, что в планы проведения плановых проверок подлежат включению плановые проверки только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

В связи с тем, что в отношении плановых проверок органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в части, касающейся деятельности органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан не применяется риск-ориентированный подход, планы проверок на 2024 год не формируются.

В целях возобновления контрольных (надзорных) мероприятий, поддерживаем внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органом местного самоуправления в части, касающейся деятельности органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ВЕТЕРИНАРНОМУ И ФИТОСАНИТАРНОМУ НАДЗОРУ

Предложения к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете
Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему
«Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора)
за деятельностью органов местного самоуправления
и муниципальных учреждений»

По организации муниципального земельного контроля на землях сельскохозяйственного назначения

В соответствии с п.2 «Положения о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 №1081, предметом государственного земельного надзора является соблюдение в том числе органами местного самоуправления (далее - ОМС) обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность.

Так, в 2022 году территориальными управлениями Россельхознадзора проведены контрольные (надзорные) мероприятия в отношении земель сельскохозяйственного назначения, правообладателями которых являются ОМС на площади 340,2 тыс. га. Площадь, на которой выявлены нарушения земельного законодательства, составила 170 тыс. га (49% от проконтролированной), ОМС объявлено 3,2 тысячи предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований, нарушения устранены на площади 10,0 тыс. га.

В 1 полугодии 2023 года проведены контрольные (надзорные) мероприятия в отношении земель сельскохозяйственного назначения, правообладателями которых являются ОМС на площади 235,6 тыс. га. Площадь, на которой выявлены нарушения земельного законодательства, составила 124,8 тыс. га (53% от проконтролированной), ОМС объявлено 1,7 тысяч предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований, нарушения устранены на площади 2,9 тыс. га.

Основные нарушения, допускаемые ОМС, связаны с зарастанием земельных участков сорной и/или древесно-кустарниковой растительностью и неиспользованием участков для сельскохозяйственного производства.

Также выявляются несанкционированные свалки отходов производства и потребления на землях, правообладателями которых являются ОМС.

Так, в 2022 году из 2,3 тысяч выявленных территориальными управлениями Россельхознадзора свалок (на площади 1,9 тыс. га) 540 свалок приходится на земли, правообладателями которых являются ОМС (на площади 523,6 га) - 23% всех выявленных свалок. Ликвидировано 357 свалок на площади 229,6 га (66% от выявленных).

За 8 месяцев 2023 года из 1,5 тысяч выявленных свалок (на площади 959,5 га), 336 свалок приходится на земли, правообладателями которых являются ОМС (на площади 297 га) – 22% всех выявленных свалок. Ликвидировано 166 свалок на площади 71,2 га (49% от выявленных).

Учитывая проблему образования несанкционированных свалок на землях сельскохозяйственного назначения, территориальными управлениями Россельхознадзора осуществляется взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (включая взаимодействие с главами субъектов) и органами местного самоуправления по пресечению нарушений земельного законодательства, в том числе по принятию мер по ликвидации свалок, а также вовлечению в сельскохозяйственный оборот земель.

Также необходимо отметить, что в соответствии со статьей 72 Земельного кодекса Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии с положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования, осуществляют муниципальный земельный контроль (далее – МЗК).

Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2019.

По данным территориальных управлений Россельхознадзора в 2022 году от ОМС поступило 120 актов контрольных (надзорных) мероприятий с материалами, в которых выявлены нарушения обязательных требований земельного законодательства, из которых только по 68 материалам территориальными управлениями Россельхознадзора возбуждены дела об административных правонарушениях. Причины, по которым территориальными управлениями не были возбуждены дела по остальным актам и материалам – это не соответствующий полномочиям Россельхознадзора объект земельных отношений; ненадлежащее уведомление со стороны ОМС контролируемого лица в рамках проведения контрольного (надзорного) мероприятия; ОМС в территориальные управления направлены материалы проведенных мероприятий без взаимодействия, а не материалы контрольных (надзорных) мероприятий с взаимодействием с лицом.

За 1 полугодие 2023 года в территориальные управления Россельхознадзора поступило 16 таких актов с материалами, из которых только по 3 актам с материалами возбуждено административное производство.

Необходимо отметить, что территориальными управлениями с ОМС регулярно проводятся совещания, касающиеся эффективности осуществления муниципального земельного контроля и взаимодействия с органами Россельхознадзора. Так, в 2022 году было проведено 1,5 тысяч таких совещаний с 2,6 тысячами органов местного самоуправления, в 1 полугодии 2023 года – 1 тысяча совещаний с 2,8 тысяч органов местного самоуправления.

Кроме того, во исполнение поручения Заместителя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 10.03.2022 № ВА-П11-3691 по итогам селекторного совещания с руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросу «О подготовке к пожароопасному сезону в лесах в 2022 году», во всех регионах проводятся заседания штабов, в рамках которых обсуждаются основные проблемные вопросы в сфере земельных отношений: ориентирование правообладателей земель сельхоз назначения на рациональное использование земель; борьба с зарастанием земель сельхоз назначения сорной и древесно-кустарниковой растительностью, являющихся в том числе и потенциальным источником возгорания; проблемы зарастания земель борщевиком Сосновского; предотвращение выбытия земель из сельскохозяйственного оборота; вовлечение ранее неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот; взаимодействие органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, с органами, осуществлявшими государственный земельный контроль (надзор); разъяснение требований действующего законодательства в сфере земельных отношений и др.

В 1 полугодии 2023 года проведено 332 заседаний таких штабов.

С учетом изложенного, считаем необходимым обратить внимание уполномоченных органов местного самоуправления на повышение эффективности осуществления муниципального земельного контроля в отношении земель сельскохозяйственного назначения, а также на устранение допускаемых нарушений и принятие мер по вовлечению в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Предложения к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений»

В рамках контрольно-надзорной деятельности органы местного самоуправления выступают одновременно, как публично-правовые образования, реализующие властные полномочия, и как хозяйствующие субъекты. В отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц контроль (надзор) осуществляется уполномоченными государственными органами (публичный контроль) как в рамках Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), так и в соответствии с положениями Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

Контроль за органами местного самоуправления при осуществлении ими властных полномочий, включая осуществление делегированных государственных полномочий, реализуется согласно положениям статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в соответствии с положениями «отраслевых» федеральных законов в случаях, если указанными федеральными законами установлен иной порядок организации и проведения контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Необходимо отметить, что с принятием Федерального закона № 248-ФЗ подходы к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в отношении хозяйствующих субъектов и публично-правовых образований фактически дифференцированы. Положения Федерального закона № 248-ФЗ применяются к организации и осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления за исключением деятельности, осуществляемой ими при решении вопросов местного значения. Это значит, что такие зарекомендовавшие себя инструменты контрольно-надзорной деятельности, как риск-ориентированный подход, профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, проверочные листы, в ходе осуществляемых государственными органами видов публичного контроля в последнем случае не применяются. Наблюдается также недостаточная правовая регламентация процедуры осуществления контрольных (надзорных) мероприятий в отношении органов местного самоуправления. Так, в сфере публичного контроля фактически применимы только такие виды контрольных (надзорных) мероприятий, как документарная проверка, выездная проверка. При этом статьей 77 Федерального закона № 131-ФЗ порядок проведения таких проверок урегулирован лишь в обобщенном виде.

В соответствии с положениями статьи 14 Федерального закона № 248-ФЗ при определении срока исполнения контролируемым лицом решения контрольного (надзорного) органа должны учитываться такие обстоятельства, как характер нарушений обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований, а в случае, если исполнение решения связано с расходом денежных средств, то контрольный (надзорный) орган дополнительно рассматривает вопрос об учете имущественного и финансового положения контролируемого лица. При этом

положениями статей 40 и 93 Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрена возможность подачи ходатайства о продлении срока исполнения предписания посредством системы досудебного обжалования решений контрольных (надзорных) органов. Правом подачи соответствующего ходатайства обладают в том числе органы местного самоуправления в рамках осуществления в отношении них видов контроля, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ. Вместе с тем положениями статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ аналогичные подходы к выдаче и продлению срока исполнения предписаний в рамках публичного контроля не предусмотрены. В соответствии с ч. 2.9 обозначенной статьи органы государственного контроля (надзора) при выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений и установлении сроков их исполнения обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации, но не учитывают наличия в местном бюджете средств для исполнения предписания контрольно-надзорных органов.

Положениями пункта 11(3) Постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» предусмотрено, что в рамках видов контроля, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ, в отношении государственных и муниципальных школ и детских садов начиная с 2023 года могут быть проведены профилактические визиты. В рамках таких профилактических визитов допускаются осуществление контрольных (надзорных) действий и выдача предписания в случае выявления нарушений обязательных требований. Вместе с тем с учетом положений части 3.1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях факт выявления нарушений в рамках указанных профилактических визитов не влечет привлечение контролируемых лиц к административной ответственности. Контролируемое лицо может быть

привлечено к административной ответственности в случае невыполнения соответствующих предписаний. Проведение указанных профилактических визитов обеспечивает комплексную оценку соблюдения обязательных требований и принятие мер по устранению выявленных нарушений. При этом из бюджета соответствующих учреждений не изымаются денежные средства в целях уплаты административных штрафов, что позволяет направлять ресурсы на развитие соответствующих сфер деятельности. Однако в действующем законодательстве отсутствует возможность непривлечения органов местного самоуправления к административной ответственности в случае надлежащего устранения выявленных нарушений со стороны муниципальных учреждений.

Учитывая вышеозначенные вопросы по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, Институтом управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте РФ подготовлены **предложения** по возможному совершенствованию нормативного правового регулирования и оптимизации государственного контроля (надзора) в отношении органов местного самоуправления:

1. Рассмотреть возможность актуализации, установленных в федеральном законодательстве обязательных требований к осуществлению органами местного самоуправления собственных полномочий, проверку соблюдения которых осуществляют контрольно-надзорные органы.

2. Рекомендовать федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопрос об установлении в рамках видов публичного контроля положений, обуславливающих необходимость определения сроков исполнения предписания с учетом характера нарушений и объективных возможностей органов местного самоуправления по их устранению, процедуры рассмотрения ходатайств о продлении сроков исполнения таких предписаний.

3. Рассмотреть возможность установить в федеральном законодательстве, регулирующем осуществление контроля и надзора за

деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, правовые механизмы защиты местных бюджетов в рамках исполнения решений контрольно-надзорных органов, судебных решений, поскольку проблема значительной финансовой нагрузки на местные бюджеты в связи с исполнением предписаний об устранении нарушений обязательных требований, судебных решений, в том числе предусматривающих выплаты штрафов, напрямую связана с результатами контрольно-надзорной деятельности.

4. Предусмотреть на уровне федерального законодательства в рамках видов публичного контроля возможность непривлечения органов местного самоуправления к административной ответственности в случае надлежащего устранения выявленных нарушений со стороны муниципальных учреждений.

УПРАВЛЕНИЕ БИБЛИОТЕЧНЫХ ФОНДОВ
(ПАРЛАМЕНТСКАЯ БИБЛИОТЕКА)



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

БИБЛИОДОСЬЕ

ЗАСЕДАНИЕ СОВЕТА
ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
ПРИ СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

по информационно-библиографическим
ресурсам Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)

Москва,
сентябрь, 2023

СОДЕРЖАНИЕ*

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- О контрольно-надзорной деятельности: материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. 3
- Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. 5

АКТУАЛЬНЫЕ СТАТЬИ

- Пахомов А.* Реформа контрольно-надзорной деятельности: какие задачи стоят перед органами местного самоуправления 7
- Афанасьева С.А.* Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы правового регулирования 9
- Борисенко Е.А., Яловой О.А.* К вопросу о соотношении прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и государственного контроля (надзора), муниципального контроля 14
- Спирidonov А.А.* О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России 18
- В Томской области обсудили актуальные вопросы в сфере государственного и муниципального контроля 27

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

29

Ответственный за выпуск: Н.Н. Логинова (ведущий консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ), loginova@duma.gov.ru)

* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в библиодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.

В материалах, использованных для подготовки библиодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ*

Материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года

В.В. Путин (*Президент Российской Федерации*):

(...) Еще одна тема, которую вы сами поднимаете, – это сложившаяся практика в области контрольно-надзорной деятельности. Этим мы занимаемся по многим направлениям, в этой сфере многое сделано за последнее время. Упорядочены, например, виды контроля, устранены избыточные требования, введен мораторий на плановые проверки.

Но в то же время мы с вами понимаем, что взыскательность надзорных органов часто оправдана, поскольку муниципалитеты обеспечивают работу организаций высокого риска, а там никакого попустительства быть не может, не должно быть. Мы в ответе за здоровье и безопасность людей.

При этом согласен, что контрольно-надзорным органам, прокурорам нужно расширять практику профилактических мер. Их задача, конечно, не наказывать, а вместе с работниками муниципалитетов устранять проблемы и зоны риска, а еще лучше – предотвращать эти риски, обеспечить гражданам безопасность, комфорт, высокое качество услуг.

Уважаемые коллеги, очень важно оправдывать доверие людей в вашей ежедневной напряженной работе, гарантировать честный, справедливый, участливый подход к каждому человеку.

С удовольствием выслушаю ваши предложения. (...)

Р.Н. Кухарук (*глава г. Тюмени, сопредседатель Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления*): (...) Еще одной из наиболее острых тем, как Вы уже сказали, которые волнуют муниципальное сообщество, она была также предметом обсуждения в рамках «Муниципального диалога», стала контрольно-надзорная деятельность. Муниципальным сообществом были позитивно приняты изменения в законодательстве, связанные со снижением нагрузки на бизнес путем введения моратория на проверки и сокращение избыточных требований при их проведении. Одновременно с этим руководители муниципалитетов озвучивали опасения, что теперь весь фокус внимания контрольно-надзорных органов сместится, конечно же, на них. К счастью, эти опасения не подтверждаются. Статистика показывает снижение количества проводимых проверок. Это все стало возможным благодаря введенному мораторию на проводимые проверки и в отношении органов местного самоуправления.

И здесь мы благодарны Правительству Российской Федерации, Генеральной прокуратуре за этот мораторий на проверки, за донстройку и сокращение требований, введение рискоориентированного подхода.

Вместе с тем хотел бы сказать о ряде сложностей, существующих в этой сфере. На сегодняшний день накопился внушительный объем задолженностей муниципалитетам по неисполненным предписаниям контрольно-надзорных органов и судебным решениям. По большому счету здесь размер задолженностей по ряду муниципалитетов составляет существенную часть доходной части бюджета. И мы понимаем, что реализовать эти обязательства, которые есть в муниципалитетах, просто невозможно, поскольку отсутствуют денежные средства. И даже при наличии средств их нужно взять из той же самой бюджетной системы, чтобы пополнить федеральный бюджет. Мы понимаем, что в данном случае не будет соответствовать и способствовать решению реальных, насущных задач, которые есть перед органами местного самоуправления. Здесь мы предлагаем рассмотреть возможность списания уже образовавшейся задолженности.

Владимир Владимирович, я уверен, что все муниципальное сообщество поддержит послыл, сказанный Вами, об усилении профилактических мер в деятельности контрольно-надзорных органов. Контрольные органы не всегда учитывают бюджетные процессы и требования закона о закупках и устанавливают в сжатые сроки исполнение тех предписаний, которые родились в

* Заседание Совета по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г.: [о контрольно-надзорной деятельности] // Официальный сайт Президента Российской Федерации, 20 апреля 2023 г. - <http://kremlin.ru/events/councils/70959> (дата обращения - 11.09.2023). – Материалы приводятся выборочно.

рамках проверочных мероприятий. Правда, нужно сказать о том, что [там], где ведется такой диалог с контрольно-надзорными органами, число таких «перегибов», конечно же, минимально. Также в ходе диалога была озвучена инициатива о предоставлении муниципалитетам права выдавать предписания за нарушения в сфере благоустройства при осуществлении самими органами местного самоуправления муниципального контроля.

Еще одно предложение – о переносе инновационных подходов контрольно-надзорной деятельности, которые сегодня закреплены уже в относительно свежем законе № 248-ФЗ «О государственном контроле и муниципальном контроле в Российской Федерации», в 131-й Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Это позволит применить широкий спектр превентивных и профилактических мер муниципалитетам, когда проверка проводится в отношении их именно как органа власти.

В завершение своего выступления хотел бы отметить, что пример проведения Всероссийского марафона и работы в последнее время Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления показывает важность живого, прямого общения прежде всего, конечно, между нами самими, главами муниципальных образований, взаимодействия с федеральными экспертами, поскольку большая часть вопросов снимается в рамках как раз такого общения, находятся те решения, которые позволяют в режиме реального времени донстроить все механизмы. И для того чтобы вовлечь муниципальное сообщество по максимуму, нужны еще новые площадки для такого диалога. Сегодня у предпринимателей есть Петербургский международный экономический форум, Восточный экономический форум, а у муниципалов есть запрос на собственный муниципальный форум. И наше предложение – провести в следующем году масштабный Всероссийский муниципальный форум «Малая родина – сила России».

Уважаемый Владимир Владимирович, я искренне надеюсь, что Вы поддержите эту инициативу глав муниципальных образований и по возможности примете личное участие в его заседании.

На этом я заканчиваю свой доклад, и об остальных проблемах, которые обсуждались в рамках муниципального диалога, расскажут мои коллеги.

Спасибо большое за внимание.

В.В. Путин: Спасибо большое, Руслан Николаевич. (...)

Д.Ю. Григоренко (*Заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства*): Здравствуйте, Владимир Владимирович! Здравствуйте, коллеги!

Владимир Владимирович, я хотел бы несколько моментов отметить или акцентировать какие-то вещи, о которых сказал Руслан Николаевич.

Все, о чем Руслан Николаевич говорил, мы, безусловно, обсуждали между собой, и предложения, и та проблематика, которую он озвучил, безусловно, выверены нами с двух сторон.

Но акцент, первое, – что касается задолженности муниципалитетов, которая была сейчас озвучена, с предложением по списанию этой задолженности. Действительно, такая проблема есть, и она усугубляется тем, что эта задолженность возникает по результатам контрольных мероприятий, когда надзорные органы проверяют муниципалитеты либо муниципальные учреждения, и фактически государство генерирует по итогам контрольных мероприятий самому себе некую санкцию в виде этой задолженности, которая потом гасится, из одного кармана фактически перекладывается в другой.

Мы с Антоном Германовичем [Силуановым] эту тему обсуждали тоже. У нас предложение такое: отработать этот вопрос, посмотреть, сколько у нас общая сумма такой задолженности в целом, по всем муниципальным образованиям, и предложить механизм, что же с ней сделать, потому что она юридически оформлена как санкция по итогам контрольных мероприятий. Это первое.

Второе – что касается тезиса о невозможности исполнения предписаний по итогам контрольных мероприятий. Здесь речь идет о том, что действительно у нас предусмотрена сейчас в процедурах по итогам контрольных проверок фиксация, допустим, какого-то нарушения или какого-то недочета с рекомендацией в определенные сроки устранить замечания и нарушения. Так как муниципальные образования, муниципальные учреждения живут в отраслевом законодательстве – 44-й федеральный закон, регламенты, правила и сроки, – идет рассинхрон разных отраслей права, и какие-то вещи просто в силу других отраслей права, в силу бюджетного, допустим, законодательства, просто невозможно исполнить и поправить в те сроки, которые предлагаются по результатам проверки.

Этот вопрос мы сейчас взяли в отработку, и, конечно, здесь нужно синхронизировать и корректировать действующее законодательство, чтобы исключить такие моменты в принципе, потому что получается, что фиксируются нарушения, которые невозможно исполнить в те установленные сроки, которые отражены в акте проверки.

Третий момент – это момент, связанный с мораторием на проведение проверок в сфере благоустройства. Тема действительно очень чувствительная, важная для граждан.

О чем идет речь? У нас отдельные владельцы зданий, бизнеса просто систематически не соблюдают правила, что сказывается, безусловно, на комфорте жизни наших граждан. Речь идет о свалках мусора, допустим, перед зданиями, принадлежащими бизнесменам, ненадлежащем содержании фасадов, парковке на газонах и так далее. Такие, казалось бы, вроде как бытовые вещи, но они действительно очень чувствительны. И мораторий на проверки не дает возможности как-то понудить к исполнению правил и требований определенных систематически не исполняющих эти правила бизнесменов.

Соответственно, какое здесь предложение – как Вы во вступительной речи озвучили, выйти на такую «в два хода» систему контроля и надзора в том плане, чтобы ввести в законодательство норму, которая бы позволяла в таких случаях осуществлять профвизит с возможностью выдачи предписания. То есть, по сути, речь идет о профилактике нарушения.

Что такое предписание? Это фиксация нарушения без каких-либо санкций с объяснением, что нарушено, и с рекомендациями, что нужно исправить, с тем чтобы этого нарушения не было. И только в том случае, если это предписание не исполняется, уже говорить о том, что возможно проведение проверки. То есть фактически мы таким образом вводим некий рискориентированный контроль, пускай и немножко в упрощенной форме, через вот такую форму предписания. Но, во всяком случае, это дает нам механизм устранять эти нарушения либо понуждать, скажем так, особо «отличившихся» и не исполнявших нормы и правила бизнесменов соблюдать существующие правила. (...)

ПЕРЕЧЕНЬ ПОРУЧЕНИЙ ПО ИТОГАМ ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

Владимир Путин утвердил перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года.

Пр-1111, п.1а

1. Правительству Российской Федерации:

а) внести в нормативные правовые акты Российской Федерации изменения, предусматривающие возможность выдачи предписаний об устранении нарушений обязательных требований при проведении контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами (в форме выездного обследования) в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства;

Ответственный Мишустин Михаил Владимирович

Срок исполнения 15 июля 2023 года

Пр-1111, п.1б-1

б) представить предложения:

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;

* Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации, 4 июня 2023 г. - <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296> (дата обращения: 11.09.2023). – Материалы приводятся выборочно.

Ответственный Мишустин Михаил Владимирович

Срок исполнения 15 июля 2023 года

Пр-1111, п.16-2

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.

Срок – 15 июля 2023 г.;

Ответственный Мишустин Михаил Владимирович

Срок исполнения 15 июля 2023 года

Пр-1111, п.1в

в) рассмотреть вопрос о разработке механизмов оптимизации задолженности органов местного самоуправления и подведомственных им муниципальных организаций по уплате административных штрафов, наложенных по результатам осуществления государственного контроля (надзора), и по исполнительским сборам, проанализировать причины возникновения такой задолженности и ее неуплаты в установленные сроки и представить предложения по снижению рисков возникновения указанной задолженности.

Срок – 1 октября 2023 г.;

Ответственный Мишустин Михаил Владимирович

Срок исполнения 1 октября 2023 года

(...)

Пр-1111, п.10

10. Генеральной прокуратуре Российской Федерации представить предложения по урегулированию процедуры осуществления контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, проводимых в отношении органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, в целях обеспечения гарантий соблюдения прав контролируемых лиц, а также по корректировке правоприменительной практики осуществления прокурорского надзора, обратив особое внимание на предупреждение нарушений законодательства Российской Федерации.

Срок – 1 сентября 2023 г. Ответственный: Краснов И.В.

Ответственный Краснов Игорь Викторович

Срок исполнения 1 сентября 2023 года

Пр-1111, п.11а

11. Полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах совместно с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации:

а) обеспечить включение представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в составы межведомственных рабочих групп по систематизации практики контрольной (надзорной) деятельности, а также по осуществлению деятельности указанных рабочих групп на постоянной основе;

Ответственные Высшие должностные лица субъектов РФ,
Полномочные представители Президента в федеральных округах,

Срок исполнения 1 октября 2023 года

РЕФОРМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: КАКИЕ ЗАДАЧИ СТОЯТ ПЕРЕД ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

А. Пахомов, координатор проектов АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», эксперт Минэкономразвития России

31 июля 2023 года исполняется три года с тех пор, как был подписан Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Данный Закон ознаменовал начало масштабной реформы контрольно-надзорной деятельности в стране. За этот период произошли серьезные перемены и в регулировании осуществления муниципального контроля. Существенным образом на контрольно-надзорную деятельность повлияли и впоследствии вводимые Правительством России моратории на проведение проверок. 20 июля 2022 года Президент поручил обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, предусмотрев, в частности, отмену контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска причинения вреда, расширение применения риск-ориентированного подхода и внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений. Какие практические шаги необходимо предпринять органам муниципального контроля для решения стоящих задач на данном этапе реформы контроля и надзора?

Безусловно, важнейшим направлением реформы в условиях моратория на проведение контрольных мероприятий является расширение профилактики нарушения обязательных требований. Профилактика должна способствовать изменению самой парадигмы поведения муниципального инспектора. Не искать нарушения, фиксировать их и привлекать к ответственности, а прежде всего, не допустить нарушений в вверенной сфере деятельности. Это совершенно разные подходы в работе. Коренным образом меняется и инструментарий инспектора. В большей степени необходимо внедрять профилактические мероприятия. Как известно, в силу положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) к обязательным для органов муниципального контроля относятся два профилактических мероприятия: информирование и консультирование. Вместе с тем, в соответствии с нормами постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 10.03.2023) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее — Постановление) существенное расширение получает применение профилактического визита, который в ряде случаев должен использоваться для оценки соблюдения обязательных требований, то есть может стать фактической заменой проверки. По итогам таких профилактических визитов может выдаваться предписание об устранении выявленных нарушений.

Например, в соответствии с п. 11.5 Постановления до 2030 года в отношении контролируемых лиц могут быть проведены профилактические визиты, не предусматривающие возможность отказа от их проведения, по следующим основаниям:

- по поручению Президента Российской Федерации;
- по поручению Председателя Правительства Российской Федерации;
- по поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, согласованному с Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации.

В этой связи, видится, что положения о видах муниципального контроля должны быть дополнены возможностью проведения профилактического визита.

* 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. – электронная копия публикации доступна на сайте Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края - <https://krasimr.ru/userfiles/lib/16/64a232ad628b1.pdf> (дата обращения - 11.09.2023)

Важное значение в условиях моратория имеет и наличие в положении о виде муниципального контроля такого профилактического мероприятия как объявление предостережения, которое часто является единственной возможной формой реагирования контрольного органа в условиях ограничения оснований для проведения контрольных мероприятий, при отсутствии в нарушении обязательных требований существенной непосредственной угрозы охраняемым законом ценностям.

По данным Минэкономразвития России контрольными (надзорными) органами применение профилактического визита и иных форм профилактики существенно расширено. Впервые количество профилактических мероприятий превысило проведение контрольных мероприятий. Это положительно оценивается бизнесом.

Вместе с тем, муниципальных инспекторов беспокоит существенное снижение способов контроля и привлечения к ответственности в важных сферах общественного порядка и безопасности, за которые отвечают преимущественно муниципалы. Например, сфера благоустройства, где привлечение к административной ответственности осложнена применением дополнительных процедур, которые не позволяют оперативно привлекать нарушителей правил благоустройства к порядку.

В этой связи Правительство России внесло изменения в Постановление, предоставив органам муниципального контроля дополнительный механизм поддержания порядка в сфере благоустройства территорий. В соответствии с постановлением от 19 июня 2023 года № 1001, в случае, если в ходе проведения выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства выявлены нарушения обязательных требований, то составляется акт выездного обследования, который направляется контролируемому лицу, и выдается предписание об устранении выявленных нарушений. Оценка исполнения такого предписания осуществляется только посредством проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия. При этом, если нарушитель не устранит выявленные нарушения в сфере благоустройства, то он может быть привлечен к административной ответственности за неисполнение предписания.

Другим важным направлением реформы является некий пересмотр применения системы управления рисками. В соответствии с поручением Президента предусматривается отмена контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска. В развитие этих положений Правительством установлено, что до 2030 года в планы проверок включаются только плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса.

Вместе с тем, особенностью муниципального контроля является малое количество муниципальных образований, которые предусмотрели в своих положениях указанные категории риска. В связи с этим перед органами местного самоуправления стоит задача оценить положения о видах контроля в этой части. Необходимо ли использовать систему управления рисками в этих условиях или следует переориентировать контрольную деятельность на осуществление преимущественно внепланового контроля и профилактики без применения плановых контрольных (надзорных) мероприятий? Безусловно, при наличии оснований на муниципальном уровне могут вводиться и категории объектов чрезвычайно высокого и высокого риска.

В этих условиях особое значение приобретает применение на местном уровне контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия (выездное обследование и наблюдение). Данные мероприятия могут проводиться как при поступлении в орган муниципального контроля жалоб, так и на плановой основе. При этом, необходимо учиться использовать результаты данных мероприятий как для дальнейшей профилактической работы (например, осуществлять наибольшую профилактику в ходе выявленных при выездных обследованиях недобросовестных лиц), так и для судебной защиты интересов муниципалитета и местных сообществ в отношении наиболее недобросовестных контролируемых лиц.

В заключение хотел бы обратить внимание, что введение моратория на проведение проверок — это не повод ничего не делать. Наоборот, особое значение приобретают наилучшие формы организации муниципального контроля.

Необходимо более взвешенно относиться к планированию контрольной деятельности, обращая особое внимание на наиболее рискованные участки работы, где может быть причинен значительный вред (ущерб). Для этого необходимо более серьезно подходить к планированию

профилактических мероприятий в ежегодной программе профилактики, внедрить в практику работы планы контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия. Важно понимать, что профилактика должна проводиться не для «галочки», а для реального воздействия на подконтрольную среду и уменьшения количества нарушений.

Именно в этом и состоит главная задача современного этапа реформы контроля и надзора — в изменении основы для контрольной (надзорной) деятельности, которая должна быть направлена на предотвращение нарушений, а не на фиксацию уже состоявшихся нарушений требований. Безусловно, это сложная задача, которая может быть решена только при условии взаимного понимания как инспекторами, так бизнесом и гражданами, необходимости построения правового государства, основанного на уважении Закона.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ*

С.А. Афанасьева, кандидат юридических наук

Введение

Законность деятельности субъектов муниципальной власти является гарантией обеспечения прав и свобод человека в государстве. Стоит отметить значимую роль органов Прокуратуры Российской Федерации (далее — РФ) в поддержании законности и укреплении правопорядка в любом демократическом правовом государстве. Прокурорский надзор за четким и единообразным исполнением законов субъектами власти приобретает особое значение в сфере местного самоуправления, где реализуются основные потребности населения и создаются жизнеобеспечивающие условия. В связи с этим нарушения законодательства, допускаемые органами и должностными лицами местного самоуправления в процессе реализации ими своих полномочий, в значительной степени ухудшают положение проживающих в соответствующем муниципалитете граждан и отрицательно сказываются на их правах.

Зачастую неправомерные действия/бездействия местных властей становятся непреодолимой преградой для реализации законных интересов жителей конкретной территории.

Надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в РФ является важной функцией органов прокуратуры государства, направленной на выявление, пресечение, устранение и предупреждение нарушений муниципальных правовых норм соответствующими органами и лицами.

Цели и задачи осуществляемых прокуратурой надзорных мероприятий направлены, прежде всего, на укрепление законности в муниципальных образованиях, а также на защиту прав и интересов проживающих там граждан. Степень научной разработанности темы сложно определить однозначно. С одной стороны, существует достаточно много научных исследований, посвященных анализу института прокурорского надзора в РФ, рассмотрению особенностей и проблем его функционирования (А. И. Британов, З. И. Исламова, О. А. Козусева, Д. А. Маслова, А. Г. Халиулин и др.). С другой стороны, вопросы специфики прокурорского надзора за деятельностью субъектов муниципальной власти не часто поднимаются в научной литературе. В связи с этим изучение вопросов правового регулирования прокурорского надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, выявление особенностей и проблем в этой сфере приобретает большую актуальность.

Методы

В процессе подготовки настоящего исследования автором использовались такие общенаучные методы, как диалектический, дедукция, индукция, анализ и синтез, а также специальные юридические методы: формально-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой.

* Афанасьева С.А. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / С.А. Афанасьева // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. - 2023. - № 1. - С. 30-40

Основное исследование Анализ законодательства РФ и практики его применения позволяет утверждать, что «основным средством и одновременно формой прокурорского надзора является прокурорская проверка» [4, с. 180]. Вместе с тем данная правовая категория не имеет конкретного законодательного определения, в связи с чем возникает проблема разграничения понятий прокурорской проверки и иных действий прокурора по отношению к поднадзорным объектам. Федеральное законодательство вносит некоторую ясность в этот вопрос, устанавливая отличительный признак прокурорской проверки, — для ее проведения необходимо наличие решения о проверочных мероприятиях. С учетом этого обстоятельства в юридической литературе предлагается следующее определение прокурорской проверки: «это формально определенное сочетание мероприятий и действий, проводимых органами прокуратуры РФ на основании специального решения и в рамках своей компетенции с целью оценки соответствия деятельности поднадзорных объектов установленным законом требованиям» [3, с. 130]. Иными словами, проведение проверочных мероприятий направлено на обеспечение режима законности в сфере деятельности поднадзорного объекта. Достижению данной цели на муниципальном уровне способствует решение прокурорскими работниками таких задач, как получение информации о законности деятельности конкретных органов и должностных лиц местного самоуправления; мониторинг, обоснование и объективная оценка условий и ситуации в муниципалитете; принятие решений о мерах прокурорского реагирования в случае обнаружения нарушений.

Особенности общей процедуры проведения прокурорских проверок определяются Федеральным законом «О прокуратуре РФ»: прокурору предписана обязанность не позднее дня начала проверочных мероприятий ознакомить поднадзорный объект с решением о проведении проверки. Данное обстоятельство очень значимо, поскольку только при надлежащем извещении проверяемых органов или лиц, проверка будет считаться правомерной. Также, в случае необходимости расширения предмета и пределов проверки, прокурор обязан довести до сведения поднадзорного объекта соответствующее мотивированное решение. Кроме того, установлен срок проведения прокурорской проверки (30 календарных дней), однако если для достижения цели проверки потребуются дополнительные проверочные мероприятия, то указанный срок может быть продлен не более чем на 30 календарных дней. Дальнейшее увеличение срока возможно только на основании решения Генерального прокурора РФ.

При наличии следующих обстоятельств прокурор вправе приостановить осуществление проверки: необходимость провести длительные и сложные исследования, экспертизы с целью получить нужные сведения; в случае действий или бездействий поднадзорного объекта, препятствующих завершению проверочных мероприятий в установленный для них срок, например в случае непредставления запрашиваемой информации.

Законодательство о местном самоуправлении в РФ предусматривает два вида прокурорских проверок, которые могут проводиться на муниципальном уровне: плановые и внеплановые. При этом также определены особенности и порядок проведения названных проверок. Плановые проверки проводятся органами прокуратуры на основании ежегодного плана проверочных мероприятий совместно с другими органами государственного контроля, например с Федеральным казначейством. Проект ежегодного плана также формируется совместно и в дальнейшем направляется в прокуратуру субъекта РФ, которая оценивает законность внесения в план тех или иных объектов надзора и утверждает окончательный план, который впоследствии подлежит размещению на сайте проверяющего органа и сайте соответствующей прокуратуры. В плане обязательно отражается следующее: наименования проверяющих органов, наименование и место нахождения субъектов местной власти, деятельность которых будет проверяться; основания, цели и сроки проведения проверочных мероприятий.

В свою очередь, внеплановые проверки реализуются на основании решения руководителя той прокуратуры, которой будут проводиться проверочные мероприятия и иницируются в связи с обнаружением фактов нарушений законодательства, прав и свобод человека и гражданина. Поводом к осуществлению внеплановой проверки также может быть необходимость проконтролировать исполнение ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений. Такое решение требует обязательного согласования с прокуратурой соответствующего региона РФ. Инициатива проведения внеплановых прокурорских проверок также может исходить от Президента РФ, Правительства РФ, Генерального прокурора и прокурора субъекта РФ. В таком случае проверочные мероприятия будут проводиться на основании поручения одного из вышеназванных субъектов. Предварительное согласование с органами прокуратуры не требуется.

При выдаче предписаний об устранении нарушений и установлении сроков их исполнения прокурор обязан учитывать необходимость соблюдения органами и должностными лицами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством РФ. Результаты проведенной проверки и сведения о принятых мерах подлежат внесению в единый реестр проверок.

Также необходимо особо подчеркнуть, что достижение цели проверки зависит от эффективности тех мероприятий, которые проводит прокурор в ходе каждого этапа проверки, вследствие чего важное значение приобретает исследование вопросов методического обеспечения прокурорских проверок. Так, на основе многолетнего опыта осуществления прокурорского надзора и достижений юридической науки для прокуроров разрабатываются методические рекомендации, которые содержат определенную совокупность методов работы, применяемых в той или иной ситуации. Данные рекомендации согласованы с положениями действующего законодательства и не противоречат им; обусловлены целями и задачами конкретной прокурорской проверки; отвечают требованиям обоснованности и целесообразности. В качестве примера можно привести методические рекомендации Генеральной прокуратуры РФ «По организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления». В данных рекомендациях установлены обстоятельства, подлежащие обязательному установлению в ходе проверок субъектов местной власти. Среди них: законность действующих муниципальных правовых актов в области обращения с отходами, каким образом осуществляется участие органов и должностных лиц местного самоуправления в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов; соблюдается ли запрет на захоронение отходов в границах населенных пунктов; есть ли места на территории муниципального образования, где несанкционированно размещены отходы, осуществляются ли соответствующие мероприятия для ликвидации этих объектов. Прокурорам рекомендовано получить полную и достоверную информацию об объектах, на которых происходит сбор, сортировка, подготовка к транспортированию, обработка и обезвреживание отходов. В методических рекомендациях также разъяснены вопросы информационного обеспечения надзора в этой сфере, указывается, что источниками необходимых сведений для проведения проверки могут быть средства массовой информации, обращения граждан, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. Информация также может быть получена при изучении материалов гражданских, арбитражных и уголовных дел об экологических преступлениях, а также материалов ранее проведенных прокурорских проверок.

«Методы проведения проверочных мероприятий тесно связаны с тактикой их применения» [6, с. 27]. Использование тактических приемов придает надзорной деятельности прокурора организационную определенность и конкретность. Итак, методика проведения проверки относится к содержанию самой деятельности, а тактика — к ее организации, их применение в совокупности обеспечивает получение предполагаемых результатов оптимальным образом.

Однако прокурор самостоятельно избирает ту или иную методику и тактику исходя из своего профессионального опыта и собственной оценки исходных обстоятельств, с которыми связано проведение проверки.

Так, порядок проведения прокурорской проверки в отношении субъектов муниципальной власти подробно регламентирован в действующем законодательстве. Наряду с обязательными требованиями законов существуют рекомендательные положения, методики и тактики прокурорских проверок, содержащиеся в специальных пособиях для прокуроров. Данные рекомендации включают оптимальные способы достижения предполагаемых результатов с учетом исходных обстоятельств. Установление правовых пределов, в рамках которых прокурор обязан проводить проверочные мероприятия, позволяет избежать необоснованного вмешательства в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. Прокуроры ежегодно пресекают и выявляют разнообразные нарушения законодательства субъектами муниципальной власти, восстанавливают нарушенные права граждан. Однако в ходе осуществления своих полномочий прокуроры сталкиваются с трудностями, которые в определенной степени препятствуют эффективному решению задач прокурорского надзора в этой сфере. Решение возникающих проблем должно поспособствовать повышению результативности прокурорского надзора на местном уровне.

В законодательстве, регулирующем вопросы надзора органов прокуратуры за законностью муниципальных правовых актов, видится ряд проблем.

Так, Приказ Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» закрепляет за прокурорскими работниками обязанность осуществлять мониторинг принятия новых нормативно-правовых актов местного самоуправления. Согласно данному приказу прокурорам городов и районов необходимо организовывать активное изучение таких проектов работниками соответствующих прокуратур. Для выполнения этой задачи прокуроры направляют в органы местного самоуправления запросы о предоставлении необходимой информации, также прокуроры отслеживают принятие муниципальных актов и изучают их. Проведение этих мероприятий осложняется несколькими обстоятельствами. Прежде всего, «на субъекты местного самоуправления федеральным законом не возложена обязанность регулярно информировать органы прокуратуры о всех готовящихся проектах нормативных правовых актов» [2, с. 130]. Так, отсутствует организованный механизм поступления в прокуратуру сведений о таких проектах.

Немаловажной проблемой является и то, что в условиях постоянной занятости прокуроров, в связи с их объемной работой по другим направлениям, постоянный мониторинг готовящихся к принятию муниципальных правовых актов становится непростой задачей, сопровождающейся кадровыми проблемами.

Также обязанность должностных лиц органов местного самоуправления устранять в проектах муниципальных актов выявленных прокурором несоответствий никак не регламентирована, замечания органов прокуратуры в указанной сфере обязательными для исполнения субъектами местной власти не являются. Открытым также остается вопрос о возможности объявления прокуратурой предостережения в законодательстве (статья 25.1 Федерального закона № 2202-1) не детализируется субъект (должностное лицо), в отношении которого может быть объявлено предостережение о недопустимости нарушения закона.

Так, на наш взгляд, приведенные обстоятельства не позволяют прокурорам оперативно пресекать, еще на стадии подготовки, принятие муниципальных правовых актов, противоречащих законодательству РФ, и свидетельствуют о необходимости совершенствования механизмов взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления в части подготовки последними их актов. На сегодняшний день, например, «в некоторых районах Республики Татарстан по инициативе прокуроров заключены двусторонние соглашения между городскими, районными прокуратурами и муниципальными образованиями» [7, с. 190], которые предусматривают обязанность муниципалитета предоставлять проекты муниципальных правовых актов в органы прокуратуры. Представляется, что подобную практику необходимо распространить по всей территории РФ, возможно издание приказа Генеральной прокуратурой, обязывающего прокуроров городов и районов проконтролировать заключение соглашений с муниципальными образованиями о порядке и сроках предоставления последними проектов. Кроме того, целесообразно также закрепить обязанность/полномочие прокуроров направлять предостережение о недопустимости нарушения закона в адрес органов местного самоуправления, в случае если будет установлено, что текст проекта муниципального правового акта содержит противоречащие закону положения.

Определенные трудности также возникают при реализации прокуратурой полномочий по проведению антикоррупционных экспертиз в отношении муниципальных правовых актов. Один из случаев, произошедший в октябре 2020 года в городе Новороссийске, демонстрирует необходимость совершенствования механизма прокурорского надзора в данной сфере. Так, «администрация муниципального образования разработала проект внесения изменений в генеральный план города, предусмотрев в нем размещение 34 объектов местного значения (школ, детских садов, больниц и др.)» [5, с. 278]. С соблюдением всех правовых процедур проект был вынесен на публичное обсуждение населением, затем он рассматривался компетентными федеральными, региональными и муниципальными органами. В дальнейшем в соответствии с требованием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проект был направлен в городскую прокуратуру для проведения экспертизы, которая после изучения материалов выдала заключение об отсутствии коррупциогенных факторов. Параллельно проект был рассмотрен и отрицательно оценен Азово-Черноморской природоохранной прокуратурой. В заключении отмечалось «нарушение лесного и земельного законодательства, выразившееся необоснованным включением в границы населенных пунктов отдельных сельскохозяйственных и лесных участков». Однако не было указано, какие именно положения предоставленных документов нарушают закон. Вместе с тем в данной

ситуации имело место не противоречие проекту законодательству, а коллизии, допускающие произвольный выбор должностными лицами норм, подлежащих применению в конкретном случае. В результате перспективы постройки социально значимых для граждан учреждений остались неясными. Приказ Генеральной прокуратуры РФ «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» относит проведение антикоррупционных экспертиз к исключительной компетенции территориальных органов прокуратуры, однако на практике прокуроры субъектов иногда ставят эту задачу перед специализированными прокуратурами. Так, согласно Указаниям прокуратуры Краснодарского края от 28.12.2018 № 302/22 на спецпрокуроров возложена обязанность изучать проекты муниципальных правовых актов с целью выявления коррупциогенных факторов. Итогом явилось противоречие между ведомственными нормативными актами, которое привело к дублированию полномочий субъектов прокурорского надзора. На наш взгляд, проблема заключается в том, что ключевые вопросы прокурорского надзора за соблюдением антикоррупционного законодательства регулируются неоправданно большим количеством нормативных правовых актов различных ведомств, что создает путаницу для правоприменителей. Стоит отметить, что борьба с коррупциогенными факторами — одно из приоритетных направлений деятельности прокуратуры, от ее практических результатов зависит состояние законности в российском обществе, а также уровень доверия граждан государственной власти в целом, в связи с чем становится очевидной потребность упорядочения, прежде всего на федеральном уровне, норм, связанных с прокурорской антикоррупционной экспертизой.

На наш взгляд, представляются также интересными мнения самих прокурорских работников о прокурорском надзоре в сфере местного самоуправления. «Так, летом 2020 года среди сотрудников прокуратур субъектов Российской Федерации, городских, районных прокуратур проводился опрос.

По результатам опроса 111 из 115 опрошенных лиц отметили наличие проблем в этой области» [1, с. 35]. Большинство респондентов (около 60 %) указали на недостаточность времени для тщательного проведения проверок. Второе место занимает несовершенство законодательства о проверке исполнения законов (около 30 %). Большинство из отметивших эту проблему упомянули пробел в Федеральном законе «О прокуратуре РФ», связанный с отсутствием понятия прокурорской проверки. Действительно, вопросы правового определения прокурорских проверок приобретают все большую актуальность и требуют внимания законодателя. Остальные респонденты отметили отсутствие квалифицированных специалистов, необходимых для участия в проведении проверок. Дело в том, что при проведении проверочных мероприятий зачастую необходимо участие специалистов, обладающих знаниями, необходимыми для наиболее комплексного и точного исследования вопросов проверки, достижения ее целей. К проверкам часто привлекаются лица, обладающие профессиональными знаниями в областях экономики, финансов, градостроительства, труда и пр. Особенно эта проблема остро стоит в малонаселенных районах, где поблизости нет управлений специализированных государственных органов, которые могли бы обеспечить участие своих сотрудников в прокурорских проверках. Решение видится в установлении более тесного взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти специальной компетенции, например заключение двусторонних соглашений данных органов с прокуратурами, предоставление последними плана проведения прокурорских проверок.

Выводы

Настоящее исследование свидетельствует, что прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в РФ носит удовлетворительный характер и в целом отвечает требованиям, целям и задачам действующего в этой сфере законодательства. Вместе с тем детальное изучение процессов его реализации позволяет выделить некоторые проблемы, основные из которых связаны с пробелами в законодательстве. Отсутствие должной правовой регламентации некоторых процедур, четкого разделения компетенции органов прокуратуры по вопросам антикоррупционных экспертиз в федеральном законодательстве ведут к возникновению ощутимых препятствий в ходе правоприменения, которые тормозят решение задач и достижение целей прокурорского надзора на местном уровне. В свою очередь, некоторые проблемы носят исключительно организационный характер (загруженность прокурорских работников и нехватка специалистов). При этом разрешение вышеназванных проблем остается значимым и актуальным, так как от этого зависит эффективность реализации основных полномочий всей системой органов прокуратуры РФ в части надзора за соблюдением прав и

свобод человека на местном уровне и поддержание в обществе высокой степени законности, стабильности и авторитета государственной власти среди населения.

Представляется необходимым, во-первых, совершенствование норм законодательства в части регулирования процедур проведения прокурорских надзорных мероприятий; во-вторых, принятие обеспечительных мер организационного характера.

Литература

1. Козусева О. А. Проблемы прокурорской проверки исполнения законов вне уголовно-правовой сферы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2020. № 18(18). С. 35–37.
2. Михайличенко Т. Н. Проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 3-4 (65). С. 128–132.
3. Обуховский И. Н. Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве // Военное право. 2017. № 3 (43). С. 130–132.
4. Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 454 с.
5. Селихова О. Г. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов органов местного самоуправления в предмете прокурорского надзора: проблемы практики // Современный ученый. 2021. № 1. С. 277–290.
6. Смирнов А. Ф. К вопросу о методике и тактике прокурорской проверки // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8 (60). С. 26–36.
7. Хобраков Д. Ц. Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2–1. С. 188–192.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ И ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ*

Е.А. Борисенко, кандидат юридических наук
О.А. Яловой, кандидат юридических наук, доцент
(Университет прокуратуры Российской Федерации)

Вопросы определения места прокуратуры Российской Федерации в системе органов государственного контроля (надзора), разграничения функций указанных органов и установления критериев пределов прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы, несмотря на проведение А. Д. Берензоном [1], В. Г. Бессарабовым [2], А. Ю. Винокуровым [5, с. 240–250], А. Х. Казариной [6], В. И. Рохлиным [10] и другими учеными глубоких научных исследований данной проблематики, до настоящего времени являются актуальными, требующими осмысления и выработки предложений по соответствующей правовой регламентации.

Как указано В. И. Рохлиным, с момента возникновения государства, оно взяло на себя функции управления. В целях обеспечения выполнения принимаемых решений, норм в структуре управления на определенном этапе развития государства, общества возникают специальные органы контроля. При этом нередко они не заинтересованы в точном и неуклонном выполнении законов. В этой связи возникает необходимость в создании государственных органов, независимых от органов власти, для обеспечения недопустимости при любых обстоятельствах нарушений законодательных требований [10, с. 12–13].

Рассматривая несколько шире данный вопрос можно сформулировать, что в целях обеспечения неукоснительного исполнения законов органами государства, в том числе органами контроля, на определенном этапе создаются специальные органы, независимые от иных органов и наделенные соответствующей компетенцией. Именно для выполнения указанных задач 12 января 1722 г. была учреждена Российская прокуратура Именным Высочайшим Указом Петра I, согласно которому «Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору». Аналогичные

* Борисенко Е.А. К вопросу о соотношении прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и государственного контроля (надзора), муниципального контроля / Е.А. Борисенко, О.А. Яловой // Вестник Московского университета МВД России. - 2023. - № 3. - С. 45-50

положения нашли свое закрепление в Указе от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора».

На современном этапе федеральный законодатель, определяя компетенцию прокуратуры РФ, не может не учитывать конституционно-правовую природу этого государственно-властного института, исходя, в том числе, из исторически сложившегося понимания его роли и предназначения в правовой системе России и ее правовых традиций [13, п. 3].

Согласно ч. 1 ст. 129 Конституции РФ прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Несмотря на конституционное закрепление понятия прокуратуры России, вопросы отнесения органов прокуратуры к органам, входящим в единую систему публичной власти, определения места прокуратуры в системе государственных органов до настоящего времени являются дискуссионными [4; 7; 12].

Сохраняют свою актуальность также вопросы разграничения компетенции органов прокуратуры при осуществлении ими надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе в целях обеспечения недопущения при осуществлении надзора за исполнением законов подмены иных органов публичной власти.

В. И. Рохлиным на основании проведенного анализа сформулирован вывод о том, что прокуратура не является контролирующим органом и не входит в систему органов контроля [10, с. 12–13, 19].

Позиция авторов статьи согласуется с мнением В. Г. Бессарабова, которым указано, что поскольку надзор, осуществляемый прокуратурой РФ, является одной из форм государственного контроля, постольку, наряду с президентским, парламентским, судебным контролем и контролем органов исполнительной власти, он представляет собой самостоятельный элемент (подсистему) единой системы государственного контроля [2, с. 14].

Прокуратура РФ как элемент системы государственного контроля (надзора) занимает в ней специфическое место, поскольку, в отличие от других элементов системы, осуществляет от имени государства надзор за исполнением законов в деятельности других контролирующих органов. В этом смысле, как указано В. Г. Бессарабовым, прокурорский надзор — контроль за контролем, осуществляемым данными органами [2, с. 85].

В Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в ст. 21 и 26 определено, что надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляется в отношении органов контроля и их должностных лиц, а также иных перечисленных в законе объектов, в том числе федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

С одной стороны, как обращено внимание А.Ю. Винокуровым, в качестве самостоятельных единиц указанные «органы контроля» в настоящее время не существуют, поскольку речь идет о реализуемых соответствующих проверочных и иных мероприятиях органами исполнительной власти как федерального (службы и, реже, агентства, т. е. федеральные органы исполнительной власти), так и регионального (исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации) уровней, а также муниципальными органами [5, с. 241].

С другой стороны, в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» специфика надзора за исполнением законов в отношении перечисленных в ст. 21 и 26 данного акта органов публичной власти, в том числе органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не определена, чем, по нашему мнению, и обусловлена возникающая проблематика относительно пределов надзора и разграничения полномочий прокуроров и должностных лиц контрольных (надзорных) органов. В связи с чем, предложено внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» изменения, предусматривающие различные основания проведения проверок при осуществлении надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отношении органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций и иных поднадзорных объектов, учитывая, что при осуществлении надзора за исполнением законов органами управления и

руководителями организаций практически во всех сферах осуществляется и государственный контроль (надзор), поэтому в целях недопущения его подмены и обоснована целесообразность сохранения предложенной законодателем формулировки «в случае, если эти сведения (о фактах нарушения законов — *уточ. авт.*) нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки». В отношении иных поднадзорных объектов с учетом целей, задач и требований к деятельности органов прокуратуры предлагается закрепить положение о том, что надзор осуществляется независимо от поступления информации о фактах нарушения законов [3].

Представляется, что указанное предложение сформулировано в развитие выделенных В. Г. Бессарабовым в рамках проведенного диссертационного исследования особенностей общего надзора, заключающихся, по мнению ученого, как раз в том, что объектами надзора одновременно являются органы государственного контроля и хозяйствующие субъекты [2, с. 14].

В постановлении Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 ш. № 2-П надзор за исполнением законов также рассмотрен в качестве самостоятельной (обособленной) формы реализации контрольной функции государства, в рамках которой обеспечивается неукоснительное соблюдение Конституции РФ и законов, действующих на территории России, в том числе теми государственными органами, на которые возложены функции специального (ведомственного) государственного контроля (надзора), а также распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор) [13, п. 3].

При этом, как обращено внимание А. Х. Казариной, прокурор не может действовать вместо контролирующего органа, перелагая на себя обязанности специально созданных контролирующих служб, освобождая их от ответственности перед государством и обществом. Прокурор не должен, наконец, становиться дублером контролирующего органа [6, с. 242–243].

В этой связи возникает вопрос: в каких случаях деятельность прокурора по надзору за исполнением законов в тех сферах отношений, применительно к которым действует специальный государственный контроль (надзор), осуществляется в пределах предоставленных полномочий, а когда имеет факт подмены иных государственных органов, в том числе органов контроля?

Различие обеих форм контроля С. Г. Новиков и М. Ю. Рагинский видели в том, что, во-первых, у прокурора нет ни законодательных, ни административных, ни судебных функций; во-вторых, прокурор не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность; в-третьих, прокурор не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения практической целесообразности [9, с. 45]. По мнению М. М. Черепанова, А. В. Пугачева, определение порядка совершения действий, входящих в оперативно-хозяйственную деятельность субъекта (объекта) надзора, самих конкретных действий, совершение которых, по мнению прокурора, необходимо, выходит за рамки полномочий прокурора и признается вмешательством в оперативно-хозяйственную деятельность субъекта (объекта) надзора [11].

В целях соотношения прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и деятельности органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля необходимо проанализировать положения Федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации» и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Прежде всего, согласно законодательным актам, предметом прокурорского надзора является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль — деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований.

Однако, закрепленная в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» формулировка «надзор за исполнением законов», рассматриваемая в настоящее время как критерий пределов надзора и разграничения компетенции с органами государственного контроля (надзора), по нашему мнению, фактически не позволяет отграничить деятельность прокуратуры от иных органов государственного контроля (надзора), так как обязательные требования, контроль за выполнением которых осуществляют органы контроля (надзора), устанавливаются в первую очередь федеральными законами, а в случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, подзаконными нормативными правовыми актами (ст. 2 ФЗ от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»).

Кроме того, прокуроры (и это отмечено учеными [6, с. 206; 8] и практиками¹) фактически проводят проверки не только исполнения законов, но и подзаконных нормативных правовых актов.

По субъектам осуществления: прокурорский надзор — деятельность специально уполномоченного органа — прокуратуры РФ; государственный контроль (надзор), муниципальный контроль — деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, государственных корпораций, публично-правовых компании.

По подконтрольным (поднадзорным) объектам (субъектам): перечень поднадзорных объектов (субъектов) при осуществлении прокурорского надзора установлен в п. 1 ст. 21 и п. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», включает в себя отдельные органы публичной власти, их должностных лиц, субъектов осуществления общественного контроля, органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль — деятельность, направленная на обеспечение выполнения обязательных требований гражданами и организациями, т. е. осуществляется в отношении граждан, которые не относятся к поднадзорным органам прокуратуры объектам (субъектам).

Следует также отметить, что в отличие от деятельности органов государственного (муниципального) контроля, направленной на обеспечение выполнения обязательных требований организациями, поднадзорными органам прокуратуры, объектами в рамках надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы выступают не организации, а органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Органы управления конкретной организации определяются в соответствии с ГК РФ, иными федеральными законами и ее уставом (п. 1, 4 ст. 65.3, п. 3 ст. 97, п. 2 ст. 123.17 ГК РФ). Представляется, что прокурорам необходимо учитывать данную особенность в правоприменительной деятельности.

Кроме того, положения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» применяются к осуществлению контроля за деятельностью органов государственной власти, не связанной с осуществлением ими властных полномочий, и за деятельностью органов местного самоуправления, за исключением деятельности, осуществляемой ими при решении вопросов местного значения. Прокурорский надзор направлен непосредственно на оценку исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина при реализации органами и должностными лицами своих полномочий.

Помимо изложенного, прокуроры в отношении органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля наделены согласовательными полномочиями (ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ст. 73 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 63 ФЗ от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Представляется, что обоснованные в статье предложения, касающиеся различных оснований проведения проверок в отношении органов управления и руководителей организаций и иных поднадзорных объектов, а также рассмотренные отличия прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и государственного контроля (надзора), муниципального контроля позволят как соотнести, так и разграничить указанные направления публично-правовой деятельности различных публичных органов в целях недопущения подмены и пересечения их функций. Предлагаем данный вопрос к последующей научной дискуссии в целях выработки эффективных законодательных решений относительно обозначенной проблематики.

¹ В результате проведенного опроса 19 действующих прокурорских работников 11 (или 58 %) из них положительно ответили на вопрос об осуществлении прокурорского надзора за исполнением Указов Президента Российской Федерации.

Список источников

1. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1977.
2. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.
3. Борисенко Е.А. К вопросу об основаниях проведения прокурорских проверок вне уголовно-правовой сферы // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 1 (87). С. 45–50.
4. Борисенко Е.А. Еще раз о функциях и правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 3 (89). С. 50–56.
5. Винокуров А.Ю. Органы прокуратуры и органы государственного контроля (надзора): содержание правоотношений: избр. статьи. Т. 4. М., 2021.
6. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
7. Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 2 (46). С. 3–8.
8. Карпов Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 5 (31). С. 33.
9. Новиков С.Г., Рагинский М.Ю. Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. 1974. № 3. С. 43–48.
10. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.
11. Черепанов М.М., Пугачев А.В. Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов // СПС «КонсультантПлюс».
12. Шобухин В.Ю. Конституционное регулирование статуса прокуратуры Российской Федерации: проблемы, тенденции и перспективы изменения ст. 129 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4.
13. 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.

О СИСТЕМНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ), МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ И ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ В РУСЛЕ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ*

А.А. Спиридонов, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

На современном этапе в Российской Федерации создана развитая и соответствующая реалиям времени законодательная база государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля¹. Она не только охватывает своим регулированием все основные общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными организациями и их должностными лицами, общественного контроля в установленных формах, но и закладывает надежные основы для развития многих современных и перспективных механизмов, повышающих эффективность контроля, удобство коммуникаций между контролирующими и контролируемыми субъектами, что соответствует приоритету выстраивания полноценной партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

* Спиридонов А.А. О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России / А.А. Спиридонов // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 2. – С. 21-33

Создание соответствующей законодательной базы стало возможно благодаря весьма продуманной и системной законотворческой политике, которая определяет «основные направления в принятии, отмене или изменении законов»², в рамках которой приоритетное внимание уделялось не только самой задаче построения системного регулирования на основе обновленных идей и правовых подходов, но и постоянному диалогу с представителями бизнеса, науки, широким экспертным сообществом, что позволило «вмонтировать» в систему правового регулирования такие механизмы, которые позитивно воспринимаются самими субъектами, в отношении которых осуществляется контроль и надзор.

Мы последовательно выступаем за необходимость исследования современного государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, прежде всего в их **органичном системном единстве, где публично-властная и общественная составляющие дополняют друг друга**, а кроме того, в общем контексте вопросов совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в нашей стране.

С позиций такого подхода в ключе конституционно-правового исследования следует обратить внимание на свойство **системности** выстроенной совокупности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля. Это свойство, на наш взгляд, имеет два важных измерения: во-первых, относится к построению самой совокупности актов, обеспечивая ее целостность и единство, во-вторых, проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам (что мы подробнее отразим далее).

Отметим, что системный подход и рассмотрение тех или иных сфер регулирования через призму категории системности традиционны для отечественной правовой науки.

Исследователи нередко обращаются к системе законодательства, регулирующего те или иные значимые области отношений, в том числе на стыке регулирования конституционного (а также муниципального), административного и иных отраслей права, что характерно для сферы государственного и муниципального управления³, при этом подчеркивается в том числе важность именно *системности* соответствующего законодательства⁴.

Т.Я. Хабриева еще десятилетие назад отмечала: «Становится более сложной структура традиционных отраслей законодательства. В их рамках складываются относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конституционного регулирования — избирательное законодательство и законодательство о правах, свободах и об обязанностях граждан; в административном законодательстве — законодательство о техническом регулировании и т.д.)»⁵.

В правовой научный дискурс прочно вошло понятие комплексных правовых образований — комплексных отраслей, межотраслевых комплексных институтов и т.д. Комплексность здесь означает прежде всего наличие свойства системности, объединяющего в единый комплекс группы норм различной отраслевой принадлежности и обусловленного важностью системного правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Нередко именно отсутствие должной системности в определенной сфере законодательного регулирования становится предметом критики исследователей⁶, что демонстрирует ценность четкого обеспечения системности в регулировании значимых общественных отношений, особенно в сферах, непосредственно влияющих на качество государственного и муниципального управления.

Несомненно, свойством системности в полной мере обладает и комплекс законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Автору настоящих строк довелось принять самое непосредственное участие в разработке проектов действующих в настоящее время законов об основах общественного контроля, о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, а также ряда взаимосвязанных с ними законодательных актов. Как с научной, конституционно-правовой, так и с практической точки зрения можно засвидетельствовать, что эти акты в достаточной степени обладают свойством системной взаимосвязанности, обусловленной выделяемым нами конституционно-правовым принципом единства государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации⁷.

Еще раз подчеркнем, что в Российской Федерации выстроена достаточно развитая система законодательства в сфере контроля и надзора, базовая правовая концепция которой основывается на ключевых конституционных началах, предопределяющих смысл и содержание государственного и муниципального управления в нашей стране. В рамках этой системы действуют Федеральные законы от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»⁸, от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁹, от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁰ и ряд других законодательных актов, затрагивающих тот или иной контроль или надзор¹¹. В русле общих конституционных начал в указанных актах регламентированы виды государственного (надзора) и муниципального контроля, а также общественный контроль.

Рассмотрение этих законов не просто как совокупности тематически сопряженных актов, а именно как целостной системы позволяет выделять наличие общих свойств, именуемых **интегративными**. Например, А. Г. Головин, руководствуясь работами общей теории систем, отмечает, что «основной сущностный признак системы — наличие у нее новых, интегративных свойств, возникающих из единства составляющих систему элементов и не сводящихся к сумме собственных свойств всех этих элементов»¹².

Ключевым интегративным свойством законодательства в сфере контроля и надзора, на наш взгляд, можно считать основанное на конституционных принципах полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти, уполномоченными организациями и их должностными лицами, а также общественного контроля. Кроме того, интегративным свойством названного законодательства также следует считать то, что именно системная общность соответствующих законодательных актов воплощает идеи и принципы деятельности в сфере контроля и надзора, которые, коррелируя с общей философией современного государственного и муниципального управления, дают прочную ценностно-смысловую основу для функционирования и дальнейшего совершенствования всех видов контроля и надзора в стране в их взаимосвязи.

Вместе с тем, **начала системности в рассматриваемом комплексе законодательных актов следует усиливать** — имеется потенциал для их совершенствования, что позитивно отразится на всем регулировании государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в общем контексте повышения качества государственного и муниципального управления в России.

Прежде всего стоит отметить, что базовый законодательный акт в сфере общественного контроля был принят на несколько лет раньше, нежели ключевой закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, и за эти годы существенно обновились некоторые идейные подходы, более четко обозначились некоторые векторы развития государственного управления, появились и активно внедряются новые концепции, определяющие новую философию и культуру государственного управления, что, в свою очередь, не может не отразиться на развитии общественно-государственного диалога, в том числе в сфере общественного контроля.

Ввиду этого в перспективе, при совершенствовании законодательства об общественном контроле, с одной стороны, и о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, с другой стороны, следует уделить особое внимание **дальнейшему сближению их базовых норм**, прежде всего норм-принципов и нормцелей, закладывающих ценностно-смысловые (аксиологические) основы соответствующего регулирования. Кроме того, важно продумать вектор усиления общественных элементов в сфере государственного и муниципального контроля.

На этом мы также акцентируем внимание далее.

Рассматриваемое свойство системности проявляет себя также в последовательном системном подходе к законотворческой работе в сфере регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Система выстраивалась вокруг концептуально нового законодательного акта — Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Отметим попутно, что в работах некоторых исследователей присутствует критика стилистики построения и изложения правового материала в рамках ключевого законодательного акта о контрольно-надзорной деятельности.

Так, А.С. Евдокимов отмечает: «Существенной особенностью Федерального закона № 248-ФЗ, также представляющейся проблемой — и прежде всего для правоприменителей, — является интереснейшая юридическая техника его построения. На наш взгляд, законодатель, работая над текстом Федерального закона, пошел по принципу его максимального усложнения, нагромождения понятий, завуалирования отдельных аспектов». Далее автор пишет: «В целом законодательный акт сложен для восприятия даже специалистами контрольно-надзорной сферы, о неспециалистах (которыми в большинстве случаев являются контролируемые лица) говорить не приходится, хотя доступность надзора, задекларированная в качестве одной из основных целей реформы контрольно-надзорной деятельности, на наш взгляд, должна начинаться с доступности в понимании основного законодательного акта, регламентирующего основы его осуществления»¹³. Отчасти такая обеспокоенность исследователя понятна. Вместе с тем, на наш взгляд, следует учитывать, что, во-первых, усложнение языка и стиля изложения правовых норм является общей объективной тенденцией в современном законодотворчестве, и нельзя ее рассматривать исключительно как проблему законодательства о контрольно-надзорной деятельности, а во-вторых, поскольку речь идет не просто об изложении в новом акте уже существовавших ранее правовых конструкций и механизмов, но о создании в рамках рассматриваемого закона принципиально новых подходов, ориентированных в том числе на будущее, то некоторое системное усложнение продиктовано объективной потребностью соответствовать общему процессу повышения сложности системы коммуникаций в сфере контрольно-надзорной практики, информационного общества и социально-экономических процессов в целом. В наше время вряд ли возможно слишком уж упрощенным языком правовых предписаний в достаточно полной мере охватить все нюансы весьма разносторонней, многоаспектной практики. Хотя, безусловно, нельзя отрицать важность соблюдения разумного баланса между детализацией конструкций правовых норм с целью охвата всех значимых аспектов общественных отношений в регулируемой сфере и приоритетом доступности текста акта для понимания правоприменителей и субъектов, деятельность которых подлежит контролю и надзору.

При этом нельзя отрицать, что принятие по своей сути исторического для нашего времени Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» является важным шагом на пути развития партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в России. Безусловно, сейчас уже можно говорить о значимых положительных результатах применения этого закона. Достаточно упомянуть, что по итогам 2021 г. по сравнению с 2019 г. количество проверок снизилось почти в два раза (с более 1,5 млн до 882 тыс.), что весьма позитивно воспринимается бизнесом и экспертным сообществом, а также, что весьма значимо, дает ощутимые положительные экономические эффекты.

Системность законотворческой работы проявила себя и в части **гармонизации взаимосвязанного законодательства**. Так, параллельно с разработкой Федерального закона № 248-ФЗ велась работа над законом-спутником, которым стал Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”»¹⁴. Им в совокупности внесены изменения в положения более 160 законодательных актов Российской Федерации, направленные на их гармонизацию и корреляцию с новыми нормами о контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, принципиально важно системное взаимное соотношение Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹⁵. Эти законы, по сути, соотносятся как содержащие преимущественно материально-правовые нормы (Федеральный закон № 247-ФЗ) и нормы процессуального (процедурного) характера (Федеральный закон № 248-ФЗ). Материальная составляющая Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» отвечает на вопрос, что (или соблюдение чего) подлежит проверке в рамках контрольно-надзорной деятельности, в то время как процессуальная (процедурная) составляющая Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» отвечает на вопрос, как,

каким образом осуществляется проверка (подробно регламентируя организационные и процедурные вопросы контроля).

В совокупности названные законы образуют единую регулятивную систему, на основе которой выстраивается целое «здание» из огромного количества взаимосвязанных подзаконных нормативных актов федеральных органов, а также законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов.

По мнению А.Н. Шохина, «принятие данных законов представляет собой важный шаг вперед в создании новой, “умной” системы государственного контроля и механизма, препятствующего появлению избыточных требований»¹⁶. С такой оценкой следует согласиться.

Следующий — практически значимый — аспект рассматриваемого свойства системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле, как мы уже отметили выше, проявляется в эффектах действующих норм в их органичном единстве, позволяющих системе соответствующих правоотношений и практических организационно-правовых механизмов развиваться сообразно предопределяемым этими нормами приоритетам и основным векторам.

Совершенствование как законодательных основ, так и практических механизмов организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности активно продолжается. Эта работа носит постоянный характер, в том числе ведется конструктивный диалог исполнительной и законодательной ветвей власти по вопросам достигнутых результатов и дальнейшего развития подходов к наилучшей организации этой деятельности.

Заместитель Председателя Правительства РФ — руководитель Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко, выступая в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 19 октября 2022 г., отметил, что «Правительство Российской Федерации уделяет повышенное внимание контролю, надзору и совершенствованию функций контрольно-надзорной деятельности», подчеркнув, что и дальше будет вестись работа по совершенствованию этой деятельности¹⁷.

В постановлении Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 02.11.2022 № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», принятом по итогам проведения указанного «правительственного часа», отмечено, что основными направлениями реформирования контрольной (надзорной) деятельности являются повышение эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности, снижение административной нагрузки на предприятия и предпринимателей, улучшение делового климата, а также повышение безопасности и качества предоставляемых услуг¹⁸.

При этом практика не развивается сама по себе, в отрыве от нормативных смыслов, заложенных в законодательстве, а напрямую определяется ими. К ключевым векторам, предопределяемым именно базовыми идеями, заложенными в законодательных актах, о которых идет речь в настоящей работе, мы относим, в частности:

— дальнейшее выстраивание полноценной сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности с одновременным совершенствованием эффективного общественно-государственного диалога при осуществлении общественного контроля;

— расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контроля и надзора;

— ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контроля и надзора¹⁹;

— активную цифровизацию сферы контроля и надзора и обеспечение открытости (доступности) информации;

— постоянную ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контроля и надзора.

Приведем здесь лишь некоторые примеры практических организационно-правовых решений, опыт по внедрению которых весьма важен в рамках этих комплексных направлений в исследуемой сфере. Отметим при этом, что принимаемые решения о тех или об иных параметрах контроля и надзора в настоящее время, как правило, сопровождаются цифровыми нововведениями, сервисами и платформами, облегчающими взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов. По справедливому утверждению А.Б. Усманова, «внедрение цифровых технологий в повседневную деятельность органов контроля» дает «возможность не только повысить эффективность их работы, но и сократить затраты бизнеса на взаимодействие с

инспекторами»²⁰. Все это происходит в общем контексте становления подлинно партнерской, сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Так, Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» была введена процедура обязательного досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, что оптимизировало юрисдикционные взаимоотношения в сфере контрольно-надзорной деятельности. Были установлены единые требования к жалобам, а также сроки их подачи и рассмотрения. При этом в рамках обозначенного нами вектора цифровизации для рассмотрения жалоб в рамках процедуры досудебного обжалования на платформе Государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД, URL: <https://tog.knd.gov.ru/>) создана информационная система досудебного обжалования. В свою очередь, на Едином портале государственных и муниципальных услуг запущен сервис «Жалоба на решение контрольных органов», с помощью которого жалоба подается в электронном виде.

Нормативный срок рассмотрения жалоб составляет 20 рабочих дней, при этом фактический срок не превышает 12 рабочих дней.

Еще один пример: как известно, 10 марта 2022 г. был введен мораторий на проверки, распространяющийся как на плановые, так и на внеплановые проверки на всех уровнях контроля (федеральном, региональном и муниципальном) по всей стране. То есть были отменены практически все плановые проверки. При этом параллельно с объявлением такого моратория Правительство РФ озаботилось созданием системы контроля за его соблюдением. В настоящее время этот контроль осуществляется через систему обратной связи от контролируемых лиц, которые имеют возможность пожаловаться на проведение проверок в нарушение моратория.

На Едином портале государственных и муниципальных услуг создан сервис подачи соответствующей жалобы. Установленный срок рассмотрения жалоб — 1 рабочий день — строго соблюдается. Контролируется рассмотрение каждой жалобы на нарушение моратория. Таким образом, контролируемое лицо получило реальную возможность выразить свое несогласие с решением контрольного (надзорного) органа и гарантию того, что его мнение будет услышано. Правительство же и контрольно-надзорные органы, в свою очередь, получают оперативную обратную связь от контролируемых лиц, позволяющую понять, соблюдается ли мораторий.

Системность в практическом аспекте проявляется и во взаимосвязи подходов, внедряемых в сферах контрольно-надзорной деятельности и разрешительной деятельности, которая столь же важна в едином механизме государственного и муниципального управления. Так, в области разрешительной деятельности все взаимодействие переведено на Единый портал государственных и муниципальных услуг без необходимости личного посещения различных ведомств.

Представляется, что в дальнейшем такой подход должен быть максимально распространен на все виды разрешительной деятельности, где это возможно. В частности, 2022 год ознаменовался внедрением цифровых решений в более чем 180 видах разрешительной деятельности. Тенденция заслуживает продолжения.

Приведенные актуальные примеры, отражающие позитивный опыт последних лет, показывают, что системно обновленное законодательство о контрольно-надзорной деятельности придало мощный импульс разработке и внедрению практических организационных, в том числе цифровых, решений, которые вносят существенный вклад в совершенствование государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской Федерации.

Обозначенные тенденции ждут дальнейшего развития. При этом в контексте рассматриваемого здесь аспекта построения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле с конституционно-правовой точки зрения важно усиление его системности, в том числе через еще большую гармонизацию принципов, на которых базируется все регулирование в указанных сферах отношений — в сферах государственного и муниципального контроля, с одной стороны, и общественного контроля, с другой стороны.

По справедливому суждению Е.А. Осавелюк, «конституционные принципы составляют основу национального права любого государства»²¹. На наш взгляд, ключевым конституционно-правовым принципом, следующим из ряда основополагающих норм Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, на котором базируется современное регулирование в исследуемой сфере, является системное единство государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в государственно-общественном механизме.

С конституционно-правовых позиций представляется, что развитие российской модели контрольно-надзорной деятельности в рамках развития механизмов государственного управления в России должно идти по пути еще большей гармонизации правовых механизмов организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля с общественным контролем как принципиально важным каналом системного диалога публичной власти и гражданского общества.

Как отмечено выше, в перспективе следует уделить особое внимание, во-первых, дальнейшему сближению норм-принципов и норм-целей в Федеральных законах «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», во-вторых, рациональному внедрению общественных элементов в сферу государственного и муниципального контроля.

В этих целях, прежде всего, сто́ит в перспективе проработать вопрос о **закреплении на законодательном уровне принципа системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля**, а также об увязке его с иными видами и сферами контроля и надзора.

С юридико-технической точки зрения соответствующая норма могла бы быть сформулирована в новой части 2 ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (а действующие положения стали бы частью 1 указанной статьи — для того, чтобы не нарушать изначально заложенную законодателем логику перечисления принципов, а также ввиду того, что новый предлагаемый принцип выступает, по сути, в качестве межотраслевого или межинституционального принципа права, играющего роль связующего звена с законодательством о других видах контроля).

В свою очередь, в гл. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где принципы перечислены в отдельных статьях, возможно закрепить принцип системного единства общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, изложив его содержание в новой статье - это может быть, например, статья 7.1 (непосредственно после ст. 7, раскрывающей ключевой принцип законности и обоснованности) или статья 14.1 (то есть последняя в гл. 2, где последовательно излагаются все принципы).

Кроме того, в статью 3 «Принципы парламентского контроля» Федерального закона № 77-ФЗ «О парламентском контроле» также стоило бы инкорпорировать рассматриваемый связующий принцип, например дополнив ее частью 4 следующего содержания: «4. Парламентский контроль осуществляется на основе принципа системного единства с общественным контролем, государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем, исходя из общности целей, задач и общей направленности на защиту гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей».

Необходимо проработать и иные корреспондирующие изменения в законодательных актах, с тем чтобы обеспечить достаточный охват указанным связующим принципом всех сфер контроля и надзора в Российской Федерации.

Подчеркнем также, что важнейшим конституционным принципом, составляющим одну из основ статуса личности в Российской Федерации, является положение ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В преломлении к исследуемой сфере стоило бы проработать вопрос о том, чтобы более четко прописать данный принцип в законодательстве о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле. Например, часть 1 ст. 10 «Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц» Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» можно было бы дополнить соответствующим положением, изложив ее в следующей редакции: «1. Права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольный (надзорный) орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц».

В свою очередь, тренды, получившие значимое развитие в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля, следует распространять и на сферу общественного

контроля. Дальнейшей предметной проработки в этом ключе заслуживает возможность широкого внедрения риск-ориентированного подхода и приоритетности начал профилактики в общественном контроле.

Весьма важным направлением нам видится расширение четкого закрепления приоритетности профилактических начал. Применительно к государственному контролю М.В. Вошинский, например, отмечает, что «прежде всего задачей государственного контроля является предупреждение нарушений, а уже затем их выявление и пресечение»²². Важно, чтобы в равной мере на законодательном уровне то же самое однозначно читалось и в отношении общественного контроля. Полагаем, что можно было бы рассмотреть вопрос о дополнении перечня принципов общественного контроля из 12 пунктов, закрепленного в ст. 6 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», пунктом 13 следующего содержания: «13) приоритет профилактической направленности и всестороннего содействия предупреждению нарушений гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей».

Следует проработать вопрос и об **усилении элементов общественного контроля в рамках механизмов государственного и муниципального контроля**. Таким направлением может стать внедрение широких практик участия представителей общественности (например, общественных инспекторов) в соответствующих контрольных мероприятиях. Для этого необходимо предусмотреть статус представителей общественности — граждан, изъявивших желание на добровольной и безвозмездной основе оказывать содействие контролирующим органам (организациям) и их должностным лицам в деятельности, направленной на достижение целей и решение задач государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также четко институционализировать и регламентировать порядок, формы и пределы их участия в контрольно-надзорной деятельности, имея в виду, что они не наделяются какими-либо государственными или муниципальными полномочиями, а лишь содействуют в соответствующей деятельности. Кроме того, целесообразно продумать внедрение **общественных слушаний** как по содержанию, так и по дальнейшим направлениям развития контрольно-надзорной деятельности.

Реализация изложенных предложений может существенно повысить уровень доверия гражданского общества и бизнеса к контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и в еще большей степени гармонизировать систему коммуникаций в этой сфере, что будет способствовать повышению качества государственного и муниципального управления в целом и углублению конструктивного общественно-государственного диалога на благо граждан России.

¹ См. подробнее, например: Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузарова [и др.] ; Российский союз промышленников и предпринимателей ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 4, 71–74.

² Желдыбина Т.А. Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 29.

³ См., например: Комарова В.В. Комплексная система законодательства в сфере энергетики — конституционные основы // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 2–5; Вахрамеев Р.Г. Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 140–145; Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420–1429.

⁴ См., например: Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.

⁵ Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 5. С. 4.

⁶ К примеру, в упомянутой работе А. В. Савоськина отмечалось, что «проблема законодательства об обращениях граждан заключается не в обилии актов, регламентирующих право на обращение, а в отсутствии их системы», и подчеркивалось, что «негативным следствием отсутствия системы законодательства об обращениях является принятие “новых” законов об обращениях без их привязки к нормам универсального Федерального закона № 59-ФЗ (“О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”», что породило множественное дублирование» (Савоськин А. В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. 2014. № 12. С. 1420–1421).

⁷ См. подробнее: Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.05.2013 (первоначальный текст).

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014 (первоначальный текст).

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020 (первоначальный текст).

¹¹ В числе которых Федеральные законы от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Российская газета. 30.12.2008. № 266); от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (Российская газета. 08.04.2011. № 75); от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2012).

¹² См.: Головин А.Г. Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

Автор приходит к выводу, что основным интегративным свойством системы избирательного законодательства в Российской Федерации «является полное и всестороннее правовое регулирование всех основных общественных отношений, складывающихся в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, и в процессе реализации гражданами Российской Федерации принадлежащих им избирательных прав» (Головин А. Г. Указ. соч. С. 29). Подобный подход представляется нам заслуживающим внимания и аналогичным образом может быть применен к рассматриваемой нами общности законодательных актов.

¹³ Евдокимов А. С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34–40.

¹⁴ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

¹⁵ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006.

Этот Федеральный закон определил правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

¹⁶ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021. С. 4.

¹⁷ Стенограмма выступления заместителя Председателя Правительства РФ — руководителя Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 19 октября 2022 г.

¹⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 02.11.2022 № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Этот подход является важной составляющей новой философии контрольно-надзорной деятельности.

Как отмечают исследователи, «все больше в экспертной среде находит поддержку тезис о целостном изменении парадигмы контрольно-надзорной деятельности, направленной прежде всего на создание условий для недопущения нарушений обязательных требований. Безусловно подходы “найти нарушения и наказать” и “не допустить нарушения” имеют принципиальные различия, в том числе в применяемом инструментарии. В экспертной среде данный принцип получил условное название “ноль нарушений”, который заключается в приоритетном обеспечении органами контроля в контролируемой среде условий для добросовестного соблюдения контролируемые лицами обязательных требований» (см.: Пахомов А. . Профилактика рисков как ключевой инструмент контрольно-надзорной деятельности на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 4. С. 41).

²⁰ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова [и др.] Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 5.

²¹ Осавелюк Е.А. Конституционные принципы — основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 26.

²² Воицкий М.В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС «КонсультантПлюс». 2021.

Библиография

1. *Бялкина Т.М.* О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. — 2002. — № 4.
2. *Вахрамеев Р.Г.* Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. — 2013. — № 3.
3. *Воицкий М.В.* Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС «КонсультантПлюс». — 2021.
4. *Головин А.Г.* Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
5. *Евдокимов А. С.* Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. — 2022. — № 2.
6. *Желдыбина Т.А.* Законотворческая политика как фактор обеспечения единства российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 8.
7. *Комарова В.В.* Комплексная система законодательства в сфере энергетики — конституционные основы // Российская юстиция. — 2011. — № 12.
8. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.]; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : НИУ ВШЭ, 2021.
9. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова [и др.]; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2020.
10. *Осавелюк Е.А.* Конституционные принципы — основополагающие правовые идеи или руководящие нормы права? // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 1.
11. *Пахомов А.В.* Профилактика рисков как ключевой инструмент контрольно-надзорной деятельности на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2022. — № 4.
12. *Савоськин А.В.* Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. — 2014. — № 12.
13. *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
14. *Хабриева Т.Я.* Конституция Российской Федерации и развитие законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2012. — № 5.

В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ ОБСУДИЛИ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ*

В Томской области состоялось выездное совещание Комиссии Совета Федерации по мониторингу законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации на тему «Контрольно-надзорная деятельность в Томской области».

Провел заседание председатель Комиссии СФ, председатель Комитета СФ по Регламенту и организации парламентской деятельности Вячеслав Тимченко.

«Мы регулярно проводим выездные мероприятия в российских регионах, так как появляются новые нормативные документы и практики; их обсуждение на местах помогает российской экономике двигаться вперед», — подчеркнул Вячеслав Тимченко. «Сегодня мы работаем в Томске. В нашем мероприятии принимают участие представители контрольно-надзорных органов из всех субъектов Российской Федерации, относящихся к Сибирскому федеральному округу. Нам важно услышать всех участников экономических отношений: представителей бизнеса, надзорных органов», — отметил сенатор.

Заместитель губернатора Томской области по экономике Андрей Антонов рассказал о разработке нормативной документации в сфере контрольно-надзорной деятельности в регионе, в частности, о качественной проработке отчетов и актуализации индикаторов риска, а так же о реализации в регионе информационной компании о правах предпринимателей при проведении проверок.

* В Томской области обсудили актуальные вопросы в сфере государственного и муниципального контроля // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. — 2023. -№ 3. —С. 10-11

Директор департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Министерства экономического развития Российской Федерации Александр Вдовин проинформировал о том, как проходят плановые и внеплановые проверки предприятий в регионах, об особенностях профилактических визитов. «Мы должны понимать, как реализуется на местах реформа контрольно-надзорной деятельности, какие следующие шаги предстоит сделать, а в чем реформа нуждается в совершенствовании», – отметил представитель Минэкономразвития России.

В ходе совещания обсуждались механизмы снижения административной нагрузки на бизнес, координации контрольной (надзорной) деятельности на региональном и муниципальном уровне, актуальные вопросы регионального жилищного, контроля в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, особенности проведения профилактических мероприятий территориальными управлениями Ространснадзора.

По словам Вячеслава Тимченко все предложения будут проанализированы и лягут в основу дальнейшей работы Комиссии Совета Федерации совместно с Минэкономразвития по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в целях защиты жизни и здоровья граждан, поддержки бизнеса и развития отечественной экономики в целом.

В мероприятии приняли участие первый заместитель председателя Комитета СФ по конституционному законодательству и государственному строительству Владимир Полетаев [HYPERLINK «http://council.gov.ru/structure/persons/1210/»](http://council.gov.ru/structure/persons/1210/), заместитель председателя Комитета СФ по Регламенту и организации парламентской деятельности Александр Савин [HYPERLINK «http://council.gov.ru/structure/persons/1529/»](http://council.gov.ru/structure/persons/1529/), заместитель председателя Комитета СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Анатолий Широков [HYPERLINK «http://council.gov.ru/structure/persons/1211/»](http://council.gov.ru/structure/persons/1211/), сенаторы РФ Владимир Кравченко [HYPERLINK «http://council.gov.ru/structure/persons/1342/»](http://council.gov.ru/structure/persons/1342/), Александр Башкин [HYPERLINK «http://council.gov.ru/structure/persons/1305/»](http://council.gov.ru/structure/persons/1305/), представители федеральных органов власти, субъектов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК*

2022 - 2023 гг.

Аристова С.И. Внешний муниципальный финансовый контроль в условиях реформирования муниципальной власти / С.И. Аристова, М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 2. – С. 47-52

Афанасьева С.А. Прокурорский надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / С.А. Афанасьева // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. - 2023. - № 1. - С. 30-40

Борисенко Е.А. К вопросу о соотношении прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы и государственного контроля (надзора), муниципального контроля / Е.А. Борисенко, О.А. Яловой // Вестник Московского университета МВД России. - 2023. - № 3. - С. 45-50

В Томской области обсудили актуальные вопросы в сфере государственного и муниципального контроля // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. – 2023. - № 3. – С. 10-11

Винокуров В.А. Контроль и надзор в Российской Федерации: история, современность и предложения по совершенствованию / В.А. Винокуров // Право и политика. - 2023. - № 5. - С. 1-19

Грубов А.А. Прокурорский надзор за местным самоуправлением: некоторые проблемы правоприменения / А.А. Грубов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2022. – № 2. – С. 37-40

Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ / А.С. Евдокимов // Административное право и процесс. – 2022. – № 2. – С. 34-40

[Есина О.И. Направления совершенствования системы государственного и муниципального контроля деятельности органов государственного и муниципального управления](#) / О.И. Есина, Л.С. Мариен, Р. Ж. Сираждинов // Муниципальная академия. - 2023. - № 1. - С. 7-13

Заседание Совета по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г.: [о контрольно-надзорной деятельности] // Официальный сайт Президента Российской Федерации, 20 апреля 2023 г. - <http://kremlin.ru/events/councils/70959> (дата обращения: 11.09.2023)

Кичалюк О.Н. Проблемы осуществления прокурорского надзора в системе органов местного самоуправления / О.Н. Кичалюк, А.В. Кириенко // Вопросы гуманитарных наук. –2022. –№ 2. – С. 56-57

Мартынова Е.Р. Проверка эффективности управления муниципальным имуществом / Е.Р. Мартынова // Финконтроль. – 2023. - № 1.

Мельникова В.В. Актуальные вопросы контроля за деятельностью органов местного самоуправления / В.В. Мельникова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2023. - № 5-3. - С. 145-147

[О мерах по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации:](#) материалы к «правительственному часу» в Государственной Думе 12 июля 2023 года с участием заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека). – М., 2023. - 65 с.

[О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности:](#) материалы к «правительственному часу» в Совете Федерации 19 октября 2022 года с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности. – М., 2022. - 48 с.

* Приведенные ниже публикации и материалы можно заказать в читальном зале, через абонемент или по телефону 8(495)870-42-53.

Орлов Ю.К. Теоретико-правовой анализ текущего состояния системы государственного контроля и основные тенденции ее развития / Ю.К. Орлов // Ленинградский юридический журнал. – 2023. – № 2. – С. 100-117

Пахомов А. Муниципальный контроль будущего: особенности осуществления в 2023 году / А. Пахомов // Муниципальный дом: информационный вестник. – 2022. - № 51 (декабрь). – С. 6-7. – электронная копия публикации доступна на сайте Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края - <https://krasimr.ru/userfiles/lib/16/63acfe1743e4e.pdf> (дата обращения: 11.09.2023)

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. – электронная копия публикации доступна на сайте Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края - <https://krasimr.ru/userfiles/lib/16/64a232ad628b1.pdf> (дата обращения: 11.09.2023)

Пахомов А.В. Муниципальный контроль в системе регуляторной политики Российской Федерации / А.В. Пахомов // Местное право. - 2023. - № 4. - С. 41-52

Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации, 4 июня 2023 г. - <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/71296> (дата обращения: 11.09.2023)

Правовое регулирование муниципального контроля в сфере благоустройства // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. – 2023. - № 2. – С. 8-9

Рой О.М. Проблемы и перспективы налаживания муниципального контроля в России / О.М. Рой // Муниципальная академия. - 2022. - № 4. - С. 12-20

Романенко Н.Г. Анализ типичных нарушений законодательства, допускаемых органами местного самоуправления при реализации полномочий в сфере имущественно-земельных отношений / Н.Г. Романенко, М.А. Семерентьева // Интеллектуальные ресурсы - региональному развитию. – 2023. – № 1. – С. 195-200

Сапожков О. В мораторий на проверки вписывают оговорки. Муниципальному контролю обещаны уточнения / О. Сапожков // Сайт газеты «Коммерсантъ», 20 апреля 2023 г. - <https://www.kommersant.ru/doc/5941844> (дата обращения: 11.09.2023)

Семьянова Л.В. Формы взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления / Л.В. Семьянова // Законность. – 2022. – № 6. – С. 21-25

[Славецкий Д.В. Реформа муниципального контроля: текущие проблемы и места «пробуксовки»](#) / Д.В. Славецкий // Муниципальная Россия. - 2023. - № 2. - С. 16-19

Спиридонов А.А. О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России / А.А. Спиридонов // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 2. – С. 21-33

Спиридонов А. А. Развитие государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: конституционно-правовой взгляд / А.А. Спиридонов // Российская юстиция. – 2023. – № 3. – С. 72-79

Тюнин В.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления по обеспечению законности при реализации национальных проектов / В.А. Тюнин // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т. 8, № 3. – С. 387-392

Шугрина Е.С. Проблемы взаимодействия органов муниципального и государственного контроля (надзора) на примере контроля за землями, государственная собственность на которые не разграничена / Е.С. Шугрина // Муниципальная служба: правовые вопросы. -2023. -№ 2.-С. 9-15

Щепачев В.А. О пределах полномочий органа внутреннего муниципального финансового контроля местной администрации / В.А. Щепачев // Местное право. - 2023. - № 3. - С. 45-50