

# ЮРИДИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

БИБЛИОТЕКА ВШГУ

#мывместе



2024

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Высшая школа государственного управления

Н. В. Лиманская

# ЮРИДИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Настольная книга депутата  
и муниципального служащего*

Москва  
2024

УДК 34(075)  
ББК 67.400.7я7

**Автор:**

**Лиманская Наталья Викторовна** — исполнительный директор Совета муниципальных образований Томской области

**Рецензент:**

**Кискин Евгений Владимирович**, заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

**Л 58**

**Лиманская, Наталья Викторовна.**

Юридическая служба в органах местного самоуправления : настольная книга депутата и муниципального служащего : [учебное пособие] / Н. В. Лиманская ; ред. Е. С. Шугрина ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфыч, 2023. - 336 с. - 1000 экз. - ISBN 978-5-6053574-7-6 : Б. ц. - Текст : непосредственный.

УДК 34(075)  
ББК 67.400.7я7

Учебное пособие рассматривает организационно-правовые основы деятельности юридической службы органа местного самоуправления. Исследованы также законодательно установленные принципы, порядок и особенности нормотворческого процесса, взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и организациями, с органами прокуратуры и иными органами контроля (надзора), а также основы участия органов местного самоуправления при рассмотрении дел в суде.

Рекомендации, данные в этом пособии, могут быть использованы не только специалистами юридической службы органа местного самоуправления, но и иными служащими, которые в своей деятельности сталкиваются с указанными вопросами.

*Подготовлено с использованием СПС «КонсультантПлюс», «Гарант»,  
портала Министерства юстиции Российской Федерации  
«Нормативные правовые акты в Российской Федерации».*

ISBN 978-5-6053574-7-6



9 785605 357476 >

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2024

© Лиманская Н. В., 2024

## **Дорогие друзья! Уважаемые коллеги!**

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2024 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к годовщине образования первых органов местного самоуправления в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. Органы власти и жители этих регионов уверенно создают свое будущее, шаг за шагом формируя фундамент для роста благополучия и качества жизни.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Президентская академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и экспертную и консультационно-методическую поддержку, и подготовку серии учебных пособий. Мы стали единой большой командой и сделали уже очень много, но впереди еще более масштабные и важные задачи!

При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

*С пожеланиями успеха,  
Алексей Комиссаров,  
ректор Президентской академии*

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## Глава 1.

### **НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ** ..... 6

- 1.1. Организационно-правовые основы деятельности  
юридической службы представительного органа  
муниципального образования ..... 6
  - 1.1.1. Компетенция представительного органа муниципального  
образования. .... 7
  - 1.1.2. Муниципальные правовые акты представительного  
органа муниципального образования ..... 9
  - 1.1.3. Порядок принятия решений представительным  
органом муниципального образования ..... 11
- 1.2. Организационно-правовые основы деятельности  
юридической службы местной администрации ..... 13
- 1.3. Основные принципы деятельности специалиста  
юридической службы органа местного самоуправления. .... 17

## Глава 2.

### **НОРМТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** ..... 22

- 2.1. Пределы правового регулирования  
на муниципальном уровне ..... 22
- 2.2. Процедура подготовки проекта  
муниципального правового акта ..... 26
  - 2.2.1. Субъекты правотворческой инициативы ..... 28
  - 2.2.2. Правовая и лингвистическая  
экспертиза проекта правового акта ..... 29
  - 2.2.3. Антикоррупционная  
экспертиза проекта правового акта ..... 31
  - 2.2.4. Оценка регулирующего  
воздействия проекта правового акта ..... 34
  - 2.2.5. Особенности подготовки отдельных видов  
муниципальных нормативных правовых актов. .... 35
- 2.3. Принятие и вступление в силу муниципальных  
нормативных правовых актов ..... 38

2.4. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов. ....	42
---	----

### **Глава 3.**

<b>ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ</b> .....	45
--	----

3.1. Виды обращений .....	47
3.2. Порядок рассмотрения обращений .....	48
3.3. Особенности рассмотрения письменных обращений .....	54
3.4. Особенности рассмотрения обращений в форме электронного документа .....	54
3.5. Особенности рассмотрения устных обращений .....	56
3.6. Особенности рассмотрения отдельных обращений и запросов, поступающих в органы местного самоуправления. ....	57
3.7. Рекомендации. ....	58

### **Глава 4.**

<b>ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ И ИНЫМИ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> ...	62
---	----

4.1. Порядок осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения .....	65
4.2. Прокурорский надзор за деятельностью органов местного самоуправления. ....	68

### **Глава 5.**

<b>ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССАХ</b> .....	77
--	----

5.1. Подсудность .....	79
5.2. Досудебное урегулирование споров .....	80
5.3. Представитель органа местного самоуправления в суде .....	81
5.4. Порядок обжалования решения суда. ....	84

### **Глава 6.**

<b>ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ</b> .....	87
---	----

# ГЛАВА 1.

## НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

*В данной главе будут рассмотрены законодательно установленные принципы деятельности юридических служб, создаваемых в местных администрациях и в представительных органах муниципальных образований, а также сложившаяся муниципальная практика регулирования их деятельности.*

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

## 1.1. Организационно-правовые основы деятельности юридической службы представительного органа муниципального образования

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов и является коллегиальным органом местного самоуправления.

Порядок формирования и организации деятельности представительного органа муниципального образования определяется уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах орга-

низации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) и законом субъекта Российской Федерации. Подробно эти вопросы были раскрыты в методическом пособии «Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего»<sup>1</sup>.

В данной главе мы более подробно рассмотрим полномочия представительного органа муниципального образования по подготовке, рассмотрению и принятию муниципальных правовых актов в соответствии с его компетенцией.

В то же время стоит отметить, что с точки зрения организационных моделей правового сопровождения деятельности представительного органа муниципального образования может предусматриваться создание структурного подразделения в аппарате представительного органа без права юридического лица, которое подчинено руководителю аппарата представительного органа, либо включение в штатное расписание аппарата представительного органа должности юрисконсульта, либо организация сопровождения деятельности представительного органа специалистами местной администрации. Представляется, что последний вариант наименее предпочтителен.

### **1.1.1. Компетенция представительного органа муниципального образования**

Компетенция представительного органа муниципального образования складывается из разных источников.

В первую очередь, это Федеральный закон № 131-ФЗ, который в части 10 статьи 35 устанавливает исключительную компетенцию представительного органа.

<sup>1</sup> Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие / Е. С. Шугрина; РАНХиГС при Президенте РФ, ВШГУ. Калининград: Полиграфыч, 2023.



### Разъясняем термины

Исключительная компетенция — совокупность полномочий, находящихся в ведении только определенного государства, субъекта федерации, территории, органа государства или местного самоуправления. То есть полномочия осуществляются исключительно ими, никто другой не вправе этого делать<sup>2</sup>.

Исключительная компетенция представительного органа — часть общей компетенции органов местного самоуправления, которая осуществляется только (исключительно) представительным органом местного самоуправления и закреплена за ним федеральным законом<sup>3</sup>.

Перечень полномочий, отнесенных к исключительной компетенции представительного органа Федеральным законом № 131-ФЗ, является закрытым. В то же время компетенция представительного органа может быть дополнена (и на практике дополняется) иными вопросами.

### Ознакомьтесь с документом

Федеральный закон № 131-ФЗ:

Статья 35. Представительный орган муниципального образования

11. Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Таким образом, компетенция представительного органа муниципального образования складывается из полномочий, прямо закрепленных за представительным органом федеральными законами и законами субъекта РФ, а также вопросов, решение которых отнесено к полномочиям представительного органа на местном уровне исходя из местных условий путем их закрепления в уставе муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования (впрочем, как и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления) определяются уставом муниципального образования. Это требование установлено пунктом 5 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2001.

<sup>3</sup> Большой юридический словарь / А. В. Малько и др. М.: Проспект, 2009.

### Муниципальная практика

Перечень вопросов, которые отнесены к полномочиям представительного органа муниципального образования федеральными и региональными законами, довольно широк, а кроме того, может постоянно изменяться. В связи с этим в муниципальном нормотворчестве сложилась устойчивая практика отражения в уставе муниципального образования открытого перечня полномочий представительного органа.

Как правило, завершается данный перечень следующей формулировкой: «решение иных вопросов, отнесенных к ведению *(наименование представительного органа)* федеральными законами, законами *(наименование субъекта Российской Федерации)* и настоящим Уставом».

## 1.1.2. Муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования

Виды муниципальных правовых актов, которые могут быть приняты представительным органом муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции, установлены Федеральным законом № 131-ФЗ. К ним относятся:

- ◆ решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования;
- ◆ решение об удалении главы муниципального образования в отставку;
- ◆ решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;
- ◆ решения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Решения представительного органа муниципального образования подписывает председатель представительного органа.

**Обращаем внимание!**

Правовые акты представительным органом, как органом коллегиальным, по любым вопросам принимаются в форме РЕШЕНИЯ.

Например:

- ▶ Решение городской Думы Краснодара от 14 декабря 2023 г. № 67 п. 4 «О местном бюджете (бюджете муниципального образования город Краснодар) на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»;
- ▶ Решение Череповецкой городской Думы Вологодской области от 19 декабря 2023 г. № 157 «Об установлении меры социальной поддержки отдельным категориям лиц в связи с проведением специальной военной операции»;
- ▶ Решение Думы Города Томска от 5 декабря 2023 г. № 766 «Об отдельных вопросах организации деятельности Думы Города Томска».

Председателем представительного органа по вопросам организации деятельности представительного органа могут издаваться правовые акты в форме постановлений и распоряжений.

Законодательством не установлено, по каким вопросам председателю представительного органа надлежит принимать постановления, а по каким — распоряжения. Эти вопросы чаще всего регулируются Регламентом работы представительного органа.

**Муниципальная практика**

Регламентом Думы городского округа ЗАТО Северск Томской области установлено, что соответствующие распоряжения принимаются председателем Думы по следующим вопросам:

- ▶ созыв внеочередной сессии Думы;
- ▶ назначение на должность руководителя аппарата Думы;
- ▶ проведение Совета Думы дистанционно посредством использования средств телекоммуникаций в режиме реального времени;
- ▶ утверждение личного кода доступа каждого депутата к электронной системе голосования при принятии решений на собрании Думы.

В соответствии с Регламентом Думы городского округа Стрежевой Томской области постановлением председателя Думы утверждается номенклатура дел на текущий календарный год.

### 1.1.3. Порядок принятия решений представительным органом муниципального образования

Одним из условий легитимности правового акта является соблюдение установленного порядка его принятия.

Основные требования к процедуре принятия муниципальных правовых актов закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ.

#### Обращаем внимание!

Закон определяет различные условия по необходимому числу голосов для принятия представительным органом решения в зависимости от численности депутатов. В связи с этим важно обращать внимание на такие критерии, как «установленное число депутатов», «число избранных депутатов», «число присутствующих на заседании депутатов». При этом установленное число депутатов — это число депутатов представительного органа, определенное уставом муниципального образования.

Федеральным законом № 131-ФЗ установлены следующие основные требования к числу голосов депутатов при принятии представительным органом нормативных правовых актов.

1. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания **не менее двух третей от установленной численности депутатов**.
2. Правомочность заседания представительного органа определяется уставом муниципального образования, при этом заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует **менее 50 процентов от числа избранных депутатов**.
3. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются **большинством голосов от установленной численности депутатов** представительного органа муниципального образования (за рядом исключений).

4. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством **в две трети голосов от установленной численности депутатов** представительного органа муниципального образования.

5. В случае если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы муниципального образования учитывается при принятии решений представительного органа муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

Число голосов депутатов для принятия решения по иным вопросам определяется уставом муниципального образования. Довольно часто в уставах закрепляется норма о том, что решения по иным вопросам принимаются **большинством голосов от числа присутствующих депутатов, если иное не установлено действующим законодательством и уставом муниципального образования.**

#### Муниципальная практика

Например, в разных муниципальных образованиях решение о самороспуске представительного органа принимается разным числом голосов депутатов:

- ▶ не менее чем двумя третями голосов от установленной численности депутатов (городской округ «Город Томск»);
- ▶ не менее чем тремя четвертями голосов от установленной численности депутатов (Шипуновский район Алтайского края);
- ▶ большинством голосов от установленной численности депутатов (Охотский муниципальный округ Хабаровского края).

Иные аспекты процедуры принятия правовых актов будут рассмотрены далее в Главе 2 настоящего пособия.

## 1.2. Организационно-правовые основы деятельности юридической службы местной администрации

Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и обладает правами юридического лица. Наличие в структуре органов местного самоуправления местной администрации обязательно.

### Обратите внимание!

Частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Эти положения закреплены частью 8 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

Юридическая служба, действующая в качестве структурного подразделения местной администрации, относится к числу функциональных органов местной администрации.

Практикой выработано несколько подходов к организационным моделям юридического сопровождения деятельности местной администрации:

- ◆ создание структурного подразделения (органа местной администрации) без права юридического лица в форме отдела, комитета, управления или департамента, который подчинен либо непосредственно главе муниципального образования, если он возглавляет местную администрацию, либо главе администрации, либо одному из заместителей главы муници-

пального образования (заместителей главы местной администрации);

- ◆ в дополнение к юридической службе местной администрации зачастую предусматривается создание отдельной юридической службы или введение в штатное расписание должности юриста в органе местной администрации, имеющем статус юридического лица. Во многих случаях такие юридические службы создаются в финансовых органах, органах управления образованием, органах, ведающих земельными вопросами и вопросами градостроительства;
- ◆ в небольших муниципальных образованиях юридическое сопровождение осуществляется юрисконсультом, должность которого предусмотрена штатным расписанием местной администрации.

Встречается и иная практика организации юридического сопровождения деятельности органа местного самоуправления. Так, например, в городе Костерево Петушинского района Владимирской области юридическое обеспечение работы местной администрации осуществляет муниципальное казенное учреждение «Управление делами администрации города Костерево»<sup>4</sup>.

Для многих сельских поселений, особенно малочисленных и высокодотационных, вопросы, связанные с юридическим сопровождением деятельности, являются проблемными в связи с отсутствием юристов в штате органов местного самоуправления. Частой практикой в этом случае бывает заключение гражданско-правовых договоров с организациями или физическими лицами на оказание юридических услуг, как правило, по вопросам участия органа местного самоуправления в судебном процессе либо при взаимодействии с контрольно-надзорными органами.

В качестве методических центров по правовому обеспечению деятельности органов местного самоуправления могут выступать советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации и Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления.

4 [https://www.kosterevo.ru/OI\\_INFO\\_MO/ustavMKU.pdf](https://www.kosterevo.ru/OI_INFO_MO/ustavMKU.pdf)

Вариативность структуры местной администрации зависит от объема реализуемых органом местного самоуправления полномочий, численности населения муниципального образования и финансовых возможностей муниципалитета. При этом необходимо учитывать, что дотационные муниципальные образования не вправе превышать норматив формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления, который в соответствии с бюджетным законодательством<sup>5</sup> устанавливается высшими исполнительными органами субъектов РФ.

Подробнее вопросы формирования структуры и численности местной администрации изложены в методическом пособии «Кадровое делопроизводство на муниципальной службе: справочник кадровика»<sup>6</sup>.

Задачи, права и обязанности, а также порядок деятельности юридической службы местной администрации, порядок взаимодействия с иными структурными подразделениями администрации закрепляются в положениях о соответствующем структурном подразделении, а также в должностных инструкциях специалистов юридической службы.

### Муниципальная практика

В Положении о юридическом отделе администрации Гусь-Хрустального района Владимирской области<sup>7</sup> в перечне функций закреплено, что отдел:

- ▶ проверяет на соответствие действующему законодательству представляемые на подпись главе района проекты постановлений, распоряжений, инструкций и других правовых актов и визирует их, а также проекты решений Совета народных депутатов района по полномочиям администрации района;
- ▶ подготавливает предложения об изменении действующих или отмене фактически утративших силу постановлений и распоряжений главы района;
- ▶ консультирует по правовым вопросам руководителей органов и структурных подразделений администрации района, муниципальных предприятий и учреждений района;

5 Статья 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

6 Кадровое делопроизводство на муниципальной службе: справочник кадровика / РАНХиГС при Президенте РФ, ВШГУ. Калининград: Полиграфичъ, 2023.

7 <http://www.gusr.ru/userfiles/Pologenie%20o%20jiridicheskom%20otdele.doc>



- ▶ рассматривает жалобы, заявления и иные обращения граждан и юридических лиц;
- ▶ представляет в установленном порядке интересы администрации района в судах и других органах при рассмотрении правовых вопросов;
- ▶ осуществляет подготовку и правовую экспертизу договоров, соглашений, муниципальных контрактов;
- ▶ отвечает на запросы, протесты, представления, информации прокуратуры.

Положением о юридическом департаменте администрации города Нижнего Новгорода<sup>8</sup> довольно детально определены функции департамента по сферам деятельности, в частности:

- ▶ в области организации правового обеспечения деятельности администрации, главы города и правовой защиты интересов органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- ▶ по организации правовой защиты интересов муниципального образования, администрации, главы города, должностных лиц местного самоуправления в органах предварительного следствия, дознания и иных федеральных органах исполнительной власти по поручению главы города, в рамках полномочий, отнесенных к компетенции департамента;
- ▶ в области судебной защиты;
- ▶ в области обеспечения взаимодействия администрации города с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Нижегородской области, городской Думой города Нижнего Новгорода, контрольно-счетной палатой города, органами местного самоуправления иных муниципальных образований Нижегородской области;
- ▶ в области обеспечения единого порядка подготовки, оформления и хранения правовых актов администрации города, главы города Нижнего Новгорода, выдачи их копий и предоставления муниципальных нормативных правовых актов в регистр муниципальных нормативных правовых актов Нижегородской области;
- ▶ в области информационно-правового обеспечения органов местного самоуправления города Нижнего Новгорода, их должностных лиц, граждан, организаций, органов государственной власти по вопросам, входящим в компетенцию департамента;
- ▶ по осуществлению управления информационными разделами «Юридический департамент» на официальном сайте администрации города в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресам: НижнийНовгород.рф, admgor.nnov.ru;
- ▶ по рассмотрению обращений граждан, организаций по вопросам, входящим в компетенцию департамента.

8 <https://admgor.nnov.ru/upload/getODA/document25307.html>

### 1.3. Основные принципы деятельности специалиста юридической службы органа местного самоуправления

---

Специалисты юридических служб местных администраций, как правило, замещают должности муниципальной службы. Именно в этом ключе мы рассмотрим законодательно установленные требования и принципы организации их деятельности.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет муниципальную службу как профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Как установлено статьей 7 Федерального закона о муниципальной службе, реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Наименования должностей муниципальной службы в органе местного самоуправления должны устанавливаться в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ.

В целях указания на функциональные обязанности муниципального служащего законами субъектов РФ допускается применение двойного наименования должности.

### Региональная практика

В соответствии с Законом Томской области от 11.09.2007 № 198-ОЗ «О муниципальной службе в Томской области» допускается двойное наименование должности муниципальной службы, при этом первая часть указанного двойного наименования должности муниципальной службы определяется в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Томской области, а вторая часть содержит указание на функциональные признаки данной должности, в частности, с учетом того, что ее замещение предполагает наличие у лица определенной специальности (направления подготовки).

На практике в наименованиях должностей специалистов юридических служб применяются такие указания на профессиональную принадлежность, как «юрист», «юрисконсульт», «специалист по правовым вопросам».

Следует отметить, что Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих<sup>9</sup> для данной должности использует наименование «юрисконсульт».

### Справка

В соответствии с Порядком применения Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих<sup>10</sup> справочник рекомендован для применения на предприятиях, в учреждениях и организациях различных отраслей экономики независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, в том числе в целях установления единых подходов в определении должностных обязанностей специалистов и предъявляемых к ним квалификационных требований.

Квалификационные характеристики каждой должности состоят из трех разделов: «Должностные обязанности», «Должен знать» и «Требования к квалификации».

Квалификационные характеристики служат основой для разработки должностных инструкций, содержащих конкретный перечень должностных обязанностей работников с учетом особенностей организации производства, труда и управления, их прав и ответственности.

Применительно к муниципальной службе необходимо учитывать, что основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований, которые определяются законом субъекта Российской Федерации.

<sup>9</sup> Утвержден постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 г. № 37.

<sup>10</sup> Утвержден постановлением Минтруда РФ от 9 февраля 2004 г. № 9.

Законом субъекта РФ в отношении муниципальных служащих типовые квалификационные требования устанавливаются к:

- ◆ уровню профессионального образования;
- ◆ стажу муниципальной службы или работы по специальности;
- ◆ направлению подготовки.

Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются должностной инструкцией муниципального служащего.

Должностной инструкцией могут также предусматриваться квалификационные требования к виду образования (специальности, направлению подготовки). Установление таких требований для замещения должности юриста местной администрации представляется целесообразным.

Помимо соблюдения должностных обязанностей, специалисту юридической службы надлежит руководствоваться в своей деятельности основными принципами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством.

В первую очередь — это обеспечение в своей деятельности приоритета соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

#### **Обратите внимание!**

Статья 2. Конституция Российской Федерации.

«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» сформулированы принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, которые по существу являются универсальными для всех органов, составляющих единую систему публичной власти в Российской Федерации.

К числу таких принципов, в частности, относятся:

- ◆ верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории России;
- ◆ государственная и территориальная целостность Российской Федерации, распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- ◆ единство системы публичной власти, согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;
- ◆ разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;
- ◆ обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;
- ◆ государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Таким образом, в своей работе специалисты юридических служб должны обеспечивать законность деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также всемерно способствовать соблюдению баланса, с одной стороны, частных интересов граждан и организаций и, с другой стороны, публичных интересов государства и муниципального образования.

**Практические выводы:**

1. Юридическая служба в органах местного самоуправления может быть создана в различных формах, в том числе в качестве органа местной администрации, иного структурного подразделения, либо представлена отдельными специалистами органа местного самоуправления.
2. Юридическое сопровождение деятельности органа местного самоуправления может также осуществляться специально уполномоченными на это муниципальными учреждениями либо организациями (физическими лицами) на основании гражданско-правовых договоров.
3. В качестве методических центров по правовому обеспечению деятельности органов местного самоуправления могут выступать советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации и Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления.
4. Деятельность юридической службы органа местного самоуправления направлена на правовое сопровождение деятельности соответствующего органа местного самоуправления в соответствии с его компетенцией.
5. Квалификационные требования к должности специалиста юридической службы, замещающего должность муниципальной службы в органе местного самоуправления, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований, которые определяются законом субъекта Российской Федерации и включают в себя требования к уровню профессионального образования, к стажу муниципальной службы или работы по специальности, к направлению подготовки.
6. Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются должностной инструкцией муниципального служащего.
7. Помимо соблюдения должностных обязанностей, специалисту юридической службы надлежит руководствоваться в своей деятельности основными принципами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством.

## ГЛАВА 2.

# НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В главе будут рассмотрены основы нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, порядок принятия, вступления в силу и отмены муниципальных правовых актов.*

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».
4. Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

## 2.1. Пределы правового регулирования на муниципальном уровне

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления составляют:

- ◆ Конституция Российской Федерации;
- ◆ федеральные конституционные законы;
- ◆ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- ◆ другие федеральные законы;
- ◆ издаваемые в соответствии с вышеуказанными законами иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, поста-

новления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);

- ◆ конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;
- ◆ законы субъектов Российской Федерации;
- ◆ иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- ◆ уставы муниципальных образований;
- ◆ решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;
- ◆ иные муниципальные правовые акты.

Указанная иерархия нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления определяет, во-первых, степень юридической силы правовых предписаний, а во-вторых, задает пределы правового регулирования отношений на следующем уровне нормотворчества.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству. При этом федеральный законодатель предусмотрел особое условие, которое призвано обеспечить устойчивость нормативного регулирования, а также соответствие муниципальной правовой базы вышестоящему законодательству<sup>11</sup>.

А именно — прямой запрет на принятие муниципальных правовых актов, противоречащих актам более высокой юридической силы, даже если орган местного самоуправления полагает, что федеральный или региональный нормативный правовой акт не соответствует вышестоящему акту либо договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ. Такой факт может быть установлен только судом. До вступления в силу соответствующего решения суда о признании федерального или регионального акта противоречащим законодательству органы местного самоуправления обязаны руководствоваться данными правовыми актами при принятии муниципальных правовых актов.

<sup>11</sup> Часть 5 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ.



**Обратите внимание!**

Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что правовую основу местного самоуправления составляют также общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации. Однако, в связи с прекращением членства Российской Федерации в Совете Европы, с 16 марта 2022 года ряд международных договоров прекратили действие в отношении Российской Федерации, в том числе Европейская хартия местного самоуправления<sup>12</sup>.

Исходя из определения муниципального правового акта, данного Федеральным законом № 131-ФЗ, муниципальные правовые акты принимаются по:

- ◆ вопросам местного значения;
- ◆ вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- ◆ иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальный правовой акт является документально оформленным решением, обязательным для исполнения на всей территории муниципального образования, устанавливающим либо изменяющим общеобязательные правила или имеющим индивидуальный характер.

Действующее законодательство не дает определения нормативного правового акта и не устанавливает каких-либо критериев отнесения правового акта к нормативным или ненормативным (имеющим индивидуальный характер).

Однако различать, является ли правовой акт нормативным или ненормативным, очень важно, поскольку от этого зависит порядок его принятия и вступления в силу, порядок обжалования, а также степень ответственности органов и (или) должностных лиц за принятие неправомерного правового акта.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 28.02.2023 № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы».

Для определения того, является ли правовой акт нормативным, следует ориентироваться на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

В соответствии с данным Постановлением Пленума Верховного Суда РФ признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

- ◆ издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом;
- ◆ наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

#### **Обратите внимание!**

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 отмечается, что признание того или иного акта нормативным правовым актом во всяком случае зависит от анализа его содержания.

Так, следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений.

Для определения нормативного характера правового акта можно использовать также методические рекомендации, утвержденные

Минюстом России<sup>13</sup>, которые содержат значительное количество примеров и образцов правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления.

## 2.2. Процедура подготовки проекта муниципального правового акта

Муниципальные правовые акты могут приниматься населением муниципального образования непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Систему муниципальных правовых актов составляют:

- ◆ устав муниципального образования;
- ◆ правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- ◆ нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- ◆ правовые акты главы муниципального образования;
- ◆ правовые акты местной администрации;
- ◆ правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

### Обратите внимание!

Если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, то он издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа.

Если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации, то он издает:

<sup>13</sup> «Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», разработаны ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», утверждены Минюстом России.

- ▶ постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- ▶ распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Глава муниципального образования, как высшее должностное лицо, обладающее собственными полномочиями, издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Процедура принятия муниципального правового акта зависит от сферы общественных отношений, которые регулируются данным правовым актом, от его содержания, а также от того, носит ли правовой акт нормативный или ненормативный (индивидуальный) характер.

В данном пособии более подробно рассмотрим порядок принятия нормативных правовых актов.

Процедура принятия муниципального нормативного правового акта включает в себя несколько стадий:

- ◆ подготовка проекта правового акта специалистами органа местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, либо внесение субъектом правотворческой инициативы проекта правового акта на рассмотрение органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления;
- ◆ проведение правовой и лингвистической экспертизы проекта правового акта;
- ◆ проведение антикоррупционной экспертизы проекта правового акта;
- ◆ проведение оценки регулирующего воздействия проекта правового акта, которым затрагиваются вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- ◆ предварительное согласование проекта правового акта со всеми заинтересованными лицами в случае, если проект муниципального акта затрагивает сферу компетенции иных органов и организаций, а также, если в нем содержатся положения, касающиеся этих органов и организаций;

- ◆ проведение обязательных законодательно установленных процедур в отношении отдельных видов нормативных правовых актов (проведение публичных слушаний, общественных обсуждений, опубликование проектов правовых актов и т. п.);
- ◆ подписание нормативного правового акта;
- ◆ опубликование (обнародование) нормативного правового акта;
- ◆ включение нормативного правового акта в Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Рассмотрим указанные процедуры более подробно.

## 2.2.1. Субъекты правотворческой инициативы

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ проекты муниципальных правовых актов вправе вносить:

- ◆ депутаты представительного органа муниципального образования;
- ◆ глава муниципального образования;
- ◆ иные выборные органы местного самоуправления;
- ◆ глава местной администрации;
- ◆ органы территориального общественного самоуправления;
- ◆ инициативные группы граждан.

### Обратите внимание!

В отношении отдельных правотворческих инициатив законом предусмотрены особые условия их внесения на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления. Например:

- ▶ нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации;
- ▶ численность инициативной группы граждан, выступившей с правотворческой инициативой, не должна быть менее установленной представительным органом минимальной численности такой инициативной группы, а граждане, составляющие инициативную группу, должны обладать избирательным правом.

Уставом муниципального образования право вносить проекты муниципальных правовых актов может быть предоставлено иным субъектам.

Так, в муниципальной практике имеются примеры включения в число субъектов правотворческой инициативы контрольно-счетных органов, руководителей иных органов местного самоуправления, Молодежных советов (Молодежных парламентов), групп депутатов, депутатских объединений, комитетов и комиссий представительного органа при внесении инициатив на рассмотрение представительного органа.

Кроме того, сложилась устойчивая практика предоставления прокурорам права вносить проекты муниципальных правовых актов на рассмотрение органов местного самоуправления.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

## **2.2.2. Правовая и лингвистическая экспертиза проекта правового акта**

Процесс нормотворчества на всех уровнях власти, в том числе на муниципальном, включает необходимость выполнения требований, которые предъявляются к содержанию нормативных правовых актов, а также к соблюдению правил юридической техники.

Действующее законодательство не содержит требований по подготовке специалистами юридических служб письменных экспертных заключений при проведении правовой и лингвистической оценки проекта правового акта. Тем не менее перед подписанием правового акта такая оценка должна проводиться.

**Обратите внимание!**

Существенным нарушением, которое может привести к отмене правового акта как незаконного, является принятие правового акта за пределами компетенции органа или должностного лица местного самоуправления.

Другим существенным нарушением, которое может привести к аналогичным последствиям, является нарушение (не соответствие) норм муниципального правового акта нормам Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства.

При проведении оценки правового акта необходимо обращать внимание на соблюдение следующих условий:

- ◆ соответствие правового акта основам конституционного строя Российской Федерации, конституционным принципам обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина;
- ◆ соответствие концепции правового акта нормам и тенденциям развития российского законодательства, а также концепциям и основным направлениям развития регулируемой сферы;
- ◆ обоснованность выбора формы акта;
- ◆ обеспечение единства понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве;
- ◆ употребление одного и того же термина в данном правовом акте в одном и том же значении;
- ◆ обеспечение в правовом акте внутренней согласованности норм (не должно возникать ситуаций, при которых проектируемые нормы противоречат друг другу);
- ◆ наличие необходимых реквизитов и др.

Ошибки, допускаемые в муниципальных правовых актах, в целом снижают качество муниципального нормотворчества, а кроме того, могут существенно затруднить их правоприменение.

Вопросам оценки нормативных правовых актов на соответствие нормам права и правилам юридической техники посвящено множество методических материалов. В частности, возможно использовать следующие методические рекомендации:

- ◆ Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, изложенные в письме Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490;

- ◆ Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные Приказом Минюста РФ от 31 мая 2012 г. № 87;
- ◆ Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах). М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. В данных Методических рекомендациях рассмотрены типичные ошибки, которые допускаются при разработке нормативных правовых актов, а также даны советы по их устранению, что является особенно ценным при использовании рекомендаций в практической деятельности.

### **2.2.3. Антикоррупционная экспертиза проекта правового акта**

---

Целью проведения антикоррупционной экспертизы является выявление в правовых актах коррупциогенных факторов и их последующее устранение из текста правового акта.

Правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы установлены Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Антикоррупционной экспертизе подлежат как проекты нормативных правовых актов, так и действующие нормативные правовые акты. При этом указанным законом в качестве одного из основных принципов закреплена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие



неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции<sup>14</sup>.

Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы утверждены Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96<sup>15</sup>.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливается правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления, а экспертиза проводится в соответствии с Методикой, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.

В частности, указанной Методикой проведения антикоррупционной экспертизы установлены критерии, которые позволяют выявить в нормативном правовом акте (проекте правового акта) коррупционные факторы:

- ◆ устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- ◆ содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

При этом указанной Методикой проведения антикоррупционной экспертизы установлено, что для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Кроме того, антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов может проводиться прокурорами при осуществлении ими надзорных полномочий, а также территориальными управлениями Министерства юстиции Российской Федерации при государственной регистрации уставов муниципальных

14 Часть 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

15 Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

**Обратите внимание!**

1. В случае выявления в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупционных факторов в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта должны быть указаны выявленные коррупционные факторы и предложены способы их устранения.
2. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта **подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в 10-дневный срок со дня поступления требования** и учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией.
3. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании представительного органа и учитывается в установленном порядке в соответствии с его компетенцией.
4. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.
5. При выявлении коррупционных факторов в уставах муниципальных образований и актах о внесении изменений в уставы указанные акты не подлежат государственной регистрации.

В Российской Федерации предусмотрена возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) юридическими лицами и гражданами Российской Федерации, аккредитованными Министерством юстиции России в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы.

**Обратите внимание!**

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, **в 30-дневный срок со дня его получения.**

## 2.2.4. Оценка регулирующего воздействия проекта правового акта

Оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта проводится в отношении актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и местных бюджетов.

В обязательном порядке оценка регулирующего воздействия проводится органами местного самоуправления:

- ◆ городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации;
- ◆ иных городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта РФ.

Органы местного самоуправления иных муниципальных образований могут по своей инициативе проводить оценку регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Оценка регулирующего воздействия не проводится в отношении проектов нормативных правовых актов:

1. представительных органов, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;
2. представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения;
3. разработанных в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период действия режимов чрезвычайных ситуаций.

Порядок проведения оценки регулирующего воздействия проекта муниципального правового акта устанавливается муниципальным актом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

#### **Обратите внимание!**

Действующие муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, также подлежат экспертизе (оценке фактического воздействия) в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Проведение такой экспертизы является обязательным для:

- ▶ городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ;
- ▶ иных городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта РФ.

Министерством экономического развития РФ в целях осуществления методической и консультационной поддержки органов, уполномоченных на проведение оценки регулирующего воздействия, разработаны Методические рекомендации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 23 декабря 2022 г. № 733.

## **2.2.5. Особенности подготовки отдельных видов муниципальных нормативных правовых актов**

В отношении отдельных видов муниципальных нормативных правовых актов законодательством Российской Федерации установлены некоторые особенности в части их содержания, а также порядка принятия и вступления в силу. В качестве примеров рассмотрим некоторые из них.

1. Решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), оформленные в виде правовых актов, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования, не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Если для реализации решения, принятого на местном референдуме (сходе граждан), дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

2. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом или главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. На публичные слушания должны выноситься:
  - ▶ проект устава муниципального образования, а также проект правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, кроме случаев, когда вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;
  - ▶ проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
  - ▶ проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
  - ▶ вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральным законом.
3. Общественные обсуждения или публичные слушания в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности проводятся по следующим проектам:

- ▶ генеральные планы, правила землепользования и застройки;
  - ▶ планировка территории, межевание территории;
  - ▶ правила благоустройства территорий;
  - ▶ внесение изменений в один из указанных утвержденных документов;
  - ▶ решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
  - ▶ решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, по вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.
4. Проект устава муниципального образования (проект акта о внесении изменений в устав) не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о его принятии подлежит официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту устава (акта о внесении изменений в устав), за исключением внесения изменений в устав в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта РФ в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами.
  5. Устав муниципального образования (акт о внесении изменений в устав) подлежит государственной регистрации в территориальном органе Министерства юстиции Российской Федерации.
  6. Статьей 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ установлены требования к содержанию и утверждению правил благоустройства территории муниципального образования.
  7. Статьей 184.2. Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен перечень документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета.

8. Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрен особый вид нормативного правового акта, устанавливающего порядок предоставления муниципальной услуги и стандарт предоставления муниципальной услуги. Таким актом является административный регламент. При этом законом установлены требования к структуре и к разработке проектов административных регламентов.

## 2.3. Принятие и вступление в силу муниципальных нормативных правовых актов

Муниципальный правовой акт должен соответствовать требованиям, предъявляемым не только к его содержанию, но и к порядку его принятия и официального опубликования (обнародования).

Порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных актов определяется уставом муниципального образования с соблюдением требований федерального законодательства.

Ключевое из них касается порядка подписания и обнародования нормативного правового акта, принятого представительным органом, и связанного с этим права главы муниципального образования отклонить данный нормативный правовой акт<sup>16</sup>. Отлагательное вето главы муниципального образования может быть преодолено представительным органом муниципального образования, если при повторном голосовании указанный акт будет одобрен в ранее принятой редакции квалифицированным большинством от установленной численности муниципальных депутатов. В этом случае глава муниципального образования обязан подписать и обнародовать муниципальный акт<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Часть 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

<sup>17</sup> Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие / Е. С. Шугрина; РАНХиГС при Президенте РФ, ВШГУ. Калининград: Полиграфыч, 2023.

Датой принятия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования является дата решения представительного органа муниципального образования о принятии муниципального акта.

Датой издания правового акта председателя представительного органа муниципального образования считается день его подписания председателем данного органа.

Этап принятия муниципального акта главой муниципального образования и местной администрацией состоит в единоличном рассмотрении проекта главой муниципального образования или руководителем местной администрации и подписание ими соответствующего муниципального акта<sup>18</sup>.

#### **Обратите внимание!**

В случае если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, а иное лицо исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, то нормативные правовые акты представительного органа подписывают председатель представительного органа и глава муниципального образования<sup>19</sup>, а акты местной администрации муниципального образования подписывает глава муниципального образования.

Муниципальные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан. При официальном опубликовании текст муниципального акта излагается в точном соответствии с подлинником правового акта.

<sup>18</sup> Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов (подготовлены ФБУ НЦПИ при Минюсте России).

<sup>19</sup> Разъяснение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 9 февраля 2012 г. № 3.20-6/56 «О порядке применения части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ)».



Нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

**Обратите внимание!**

1. По общему правилу, акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. Акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.
2. Акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.
3. Акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу.
4. Акты законодательства о налогах и сборах, отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей или иным образом улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

Особый порядок вступления в силу предусмотрен также в отношении решения представительного органа муниципального образования о внесении изменений в устав муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления (за исключением создания контрольно-счетного органа) и разграничении полномочий между органами местного самоуправления.

Такие изменения вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего данное решение, а в случае изменения порядка формирования представительного органа муниципального района или городского округа с внутригородским делением — после истечения срока полномочий главы муниципального образования, подписавшего правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий и (или) порядка избрания выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

В остальных случаях порядок вступления в силу муниципальных актов устанавливается в уставе муниципального образования.

Дата вступления в силу муниципального акта может устанавливаться одним из следующих способов:

- ◆ со дня первого официального опубликования (обнародования);
- ◆ с даты, установленной в самом правовом акте;
- ◆ в течение срока, установленного уставом муниципального образования для данного вида нормативного правового акта;
- ◆ с даты его подписания.

Муниципальные акты, содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом, официальному опубликованию не подлежат и, как правило, вступают в силу с даты их подписания.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено:

- ◆ органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт;
- ◆ в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц — их правопреемниками, а также судом;
- ◆ в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий — соответствующим уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации или субъекта РФ.

## 2.4. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов

---

Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления обязаны в порядке и в сроки, установленные законом субъекта РФ, направлять принятые нормативные правовые акты в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для включения их в регистр.

Органы государственной власти субъекта РФ обязаны актуализировать регистр не реже одного раза в 15 дней.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Порядок ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657.

Ведение и методическое обеспечение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Федеральный регистр нормативных правовых актов является открытым информационным ресурсом.

Доступ к текстам нормативных правовых актов, содержащихся в федеральном регистре, обеспечивается через портал Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.пф>).

На портале обеспечен свободный, бесплатный, круглосуточный доступ к нормативным правовым актам как муниципального, так и регионального и федерального уровня, которые представлены в актуальном и систематизированном виде.

### **Практические выводы:**

1. Муниципальный правовой акт является документально оформленным решением, принятым непосредственно населением или уполномоченными органами местного самоуправления по вопросам, определенным Федеральным законом № 131-ФЗ, обязательным для исполнения на всей территории муниципального образования, устанавливающим либо изменяющим общеобязательные правила или имеющим индивидуальный характер.
2. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству.
3. Критерии отнесения правового акта к нормативным содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».
4. Виды муниципальных правовых актов, которые могут быть приняты органами и должностными лицами местного самоуправления, установлены Федеральным законом № 131-ФЗ.
5. Процедура принятия муниципального правового акта зависит от сферы общественных отношений, которые регулируются данным правовым актом, от его содержания, а также от того, носит ли правовой акт нормативный или ненормативный (индивидуальный) характер.
6. Проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов является обязательным для всех органов и должностных лиц местного самоуправления.
7. Органами местного самоуправления муниципалитетов — столиц субъектов РФ, а также городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов, включенных в соответств-

- ющий перечень законом субъекта РФ, в обязательном порядке проводится оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.
8. Муниципальный правовой акт должен соответствовать требованиям, предъявляемым не только к его содержанию, но и к порядку его принятия и официального опубликования (обнародования).
  9. Порядок вступления в силу муниципальных актов устанавливается в уставе муниципального образования с учетом требований федерального законодательства в отношении отдельных видов муниципальных нормативных правовых актов.
  10. Муниципальные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).
  11. Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в федеральный регистр нормативных правовых актов.

## ГЛАВА 3.

# ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ

*В данной главе будут рассмотрены основы организации работы с обращениями граждан и организаций в органах местного самоуправления, а также особенности рассмотрения должностными лицами местного самоуправления отдельных запросов и обращений, в том числе парламентских запросов и запросов средств массовой информации.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
3. Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций».
4. Постановление Правительства РФ от 27.12.2023 № 2334 «Об утверждении Правил использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства, объединениями граждан, в том числе юридическими лицами, обращениями и сообщениями в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам, а также для получения и обработки такими органами и организациями указанных обращений и сообщений и направления ответов на такие обращения и сообщения».
5. Методические рекомендации по практике применения Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (утв. Администрацией Президента РФ 4 февраля 2021 г. № А1-3480).

Конституцией Российской Федерации закреплено право граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан установлены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе на установление дополнительных гарантий для граждан, могут также устанавливаться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Порядок рассмотрения обращений конкретными органами местного самоуправления (муниципальными учреждениями, организациями), их должностными лицами должен быть урегулирован правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления (муниципальных учреждений, организаций).

Установленный указанным Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением отдельных видов обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. К таким исключениям можно отнести, например, обращения о предоставлении муниципальных услуг.

Указанный порядок должен соблюдаться также при рассмотрении обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц.

Далее по тексту данного издания будет использовано понятие «обращение гражданина». Это сделано исключительно в целях облегчения изложения материала. Но следует учитывать, что все правила коммуникации органа местного самоуправления с гражданами по поводу поданных ими обращений также в равной мере относятся и к взаимодействию с объединениями граждан и юридическими лицами.

Кроме того, законодательно установленный порядок рассмотрения обращений граждан должны соблюдать не только органы и должностные лица местного самоуправления, но и осуществляющие публично значимые функции муниципальные учреждения, иные организации и их должностные лица.

### Обратите внимание!

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии со статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. На виновное лицо может быть наложен административный штраф в размере от 5000 до 10 000 рублей.

Информация о работе органа местного самоуправления с обращениями, в том числе обзоры обращений, а также обобщенная информация о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах, должна размещаться на официальном сайте органа местного самоуправления<sup>20</sup>.

С целью обеспечения единого подхода к рассмотрению обращений российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, Администрацией Президента РФ утверждены методические рекомендации<sup>21</sup> по практике применения Федерального закона № 59-ФЗ.

## 3.1. Виды обращений

Федеральным законом № 59-ФЗ дано определение понятия «обращение гражданина». Применительно к сфере местного самоуправления обращением гражданина являются направленные в орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в орган местного самоуправления.

Как видно из определения, законом предусмотрены такие виды обращений, как предложение, заявление, жалоба.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<sup>21</sup> Методические рекомендации по практике применения Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (утв. Администрацией Президента РФ 4 февраля 2021 г. № А1-3480).



Предложение — это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалобой является просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Обращение может быть направлено устно, в письменной форме, а также в форме электронного документа.

#### **Обратите внимание!**

При рассмотрении обращения гражданин имеет право представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме, а также знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц, и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

## **3.2. Порядок рассмотрения обращений**

Закон предписывает гражданам направлять обращения непосредственно в тот орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Однако, если гражданин не разобрался в компетенции тех органов и должностных лиц, которые уполномочены решать волнующий его вопрос, и направил свое обращение в иной орган власти,

то это обстоятельство не является препятствием к рассмотрению обращения.

Законом установлено, что, если решение вопросов, содержащихся в обращении, не входит в компетенцию данных органов или должностных лиц, обращение должно быть направлено по подведомственности (тем органам или должностным лицам, в компетенцию которых входит решение вопросов, поставленных в обращении).

При этом при рассмотрении обращения гражданина представителям органов власти следует руководствоваться следующими принципами:

1. Добровольность реализации гражданами права на обращение.
2. Обязательность рассмотрения обращений.
3. Запрет на преследование гражданина в связи с его обращением с критикой деятельности государственных органов, органов и должностных лиц местного самоуправления в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.
4. Запрет на разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.
5. Бесплатность рассмотрения обращений.
6. Недопустимость злоупотребления правом на обращение. То есть осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.
7. Возможность обжалования принятого по обращению решения, а также действий или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в связи с рассмотрением обращения.
8. Запрет направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

#### **Обратите внимание!**

При рассмотрении обращений граждан важно соблюдать сроки совершения тех или иных действий, установленные федеральным законодательством.

Именно несоблюдение срока рассмотрения обращения гражданина является наиболее частым основанием для привлечения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления к административной ответственности.

Итак, федеральный закон устанавливает следующие сроки при рассмотрении обращения гражданина.

**3 дня** — срок, в течение которого обращение должно быть зарегистрировано (часть 2 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ). Это правило действует и тогда, когда человек обратился на электронную почту органа местного самоуправления. Нужно передать обращение на регистрацию, вне зависимости от того, ведется ли в органе местного самоуправления регистрация обращений централизованно или по структурным подразделениям. Все остальные сроки отсчитываются от даты регистрации обращения.

**7 дней** дается на то, чтобы переслать обращение по компетенции, если изложенные в нем вопросы не относятся к компетенции органа или должностного лица местного самоуправления (часть 3 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ). При этом, если в обращении есть информация о нарушениях в сфере миграции, то этот срок сокращается до пяти дней (часть 3.1 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ). **Важно** уведомить заявителя о перенаправлении его обращения.

**15 дней** — срок, в течение которого обязаны ответить органы или должностные лица, которым направлялись запросы о предоставлении информации, необходимой для рассмотрения обращения (если такой запрос направлялся) (часть 2 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ), за исключением предоставления документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

**30 дней** — общий срок ответа на обращение. Если обращение содержит информацию о фактах нарушений в сфере миграции, то срок ответа сокращается до 20 дней. В 30-дневный срок засчитывается день, когда обращение зарегистрировано (часть 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ).

Все сроки рассчитываются в календарных днях.

### **Эксперты рекомендуют**

Если вы нарушили срок ответа в пределах 2–3 дней и контролирующий орган обратился в суд о привлечении вас к ответственности, то в случае, если ответ был объективным и всесторонним, целесообразно просить суд не применять меры ответственности в силу малозначительности нарушения.

В исключительных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней, о чем гражданин, направивший обращение, должен быть уведомлен. При этом не важно, когда было направлено уведомление о продлении срока рассмотрения обращения, данный срок будет исчисляться от даты регистрации обращения. Иными словами, продление 30-дневного срока рассмотрения письменного обращения не более чем на 30 дней означает, что общий срок рассмотрения обращения в случае его продления будет составлять не более 60 дней со дня его регистрации.

Продление срока рассмотрения обращения может быть только однократным.

Федеральным законом не установлено, какие конкретно случаи можно считать исключительными для принятия решения о продлении срока рассмотрения обращения. Однозначно описывается единственный случай обоснованного продления срока рассмотрения обращения — это направление в иные органы запросов о предоставлении документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения.

### **Ознакомьтесь с документом**

Методические рекомендации по практике применения Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (утв. Администрацией Президента РФ 4 февраля 2021 г. № АТ–348о):

Исключительным случаем продления срока является, например, необходимость перевода текста обращения с языка Брайля.

Выезд на место также можно считать исключительным случаем при принятии решения о продлении срока рассмотрения обращения.

При рассмотрении устного обращения исключительным случаем продления срока рассмотрения обращения является необходимость в проведении дополнительной проверки изложенных в устном обращении фактов и обстоятельств.

Однако обязанность доказать обоснованность продления срока рассмотрения обращения в любом случае будет возлагаться на орган, должностное лицо либо уполномоченное лицо, принимающие решение о продлении срока его рассмотрения.

Ответ заявителю направляется тем же способом, которым обращение поступило, или таким, как указано в обращении. Если заявитель указал, что желает получить ответ лично в руки, нужно до окончания 30-дневного срока уведомить о его готовности. Если заявитель не появится для получения ответа, то рекомендуется отправить его почтой в последний день срока (не на следующий день).

**Обратите внимание!**

При рассмотрении обращения, помимо предоставления ответа по существу поставленных вопросов, орган местного самоуправления или должностное лицо в соответствии со своей компетенцией обязаны принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Непринятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан, может повлечь за собой повторное обращение гражданина, в том числе жалобу на бездействие органа или должностного лица.

Принятие мер по обращению, как правило, происходит уже за пределами сроков рассмотрения обращения гражданина, предусмотренных федеральным законом.

Без ответа могут быть оставлены обращения в случаях, если:

- ◆ в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;
- ◆ текст письменного обращения не поддается прочтению, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению;
- ◆ текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение;
- ◆ ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, при этом гражданину сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений;
- ◆ в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, такое обращение может быть оставлено без ответа по существу поставленных в нем

вопросов, при этом гражданину сообщается о недопустимости злоупотребления правом.

Довольно распространенным является направление одним и тем же заявителем обращений в органы власти неоднократно, как правило, если он не удовлетворен предыдущими ответами на свои обращения.

В данном случае закон позволяет принять решение о обоснованности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по этому вопросу, о чем гражданин, направивший обращение, должен быть уведомлен.

Однако вот что в такой ситуации важно учитывать.

Во-первых, в письменном обращении гражданина должен содержаться вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями.

Во-вторых, в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства.

В-третьих, данное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу.

Пока хотя бы один из указанных критериев отсутствует, переписку прекращать нельзя.

Обращение, полученное в порядке перенаправления из другого органа, не считается неоднократным и подлежит рассмотрению в обычном порядке.

#### **Обратите внимание!**

Если в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией, даже если в обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть отправлен ответ.

### 3.3. Особенности рассмотрения письменных обращений

---

В обращении, направленном в письменной форме, гражданин в обязательном порядке должен указать:

- ◆ свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии);
- ◆ почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;
- ◆ наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;
- ◆ суть предложения, заявления или жалобы;
- ◆ дату и поставить личную подпись.

Ответ на обращение подписывается руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом, которому было направлено обращение, либо уполномоченным на то лицом.

Ответ на обращение, полученное в письменной форме, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении. Ответ не обязательно отправлять заказным письмом, достаточно простого письма.

### 3.4. Особенности рассмотрения обращений в форме электронного документа

---

Обращение в форме электронного документа подлежит рассмотрению в общем порядке, установленном Федеральным законом № 59-ФЗ, с учетом следующих особенностей.

В обращении, направленном в электронной форме, гражданин в обязательном порядке должен указать:

- ◆ свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии);

- ◆ адрес электронной почты либо адрес (уникальный идентификатор) личного кабинета на Едином портале Госуслуг, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения.

Ответ на обращение также направляется в форме электронного документа.

Ответ направляется по адресу электронной почты, указанному в обращении, или по адресу (уникальному идентификатору) личного кабинета гражданина на Едином портале Госуслуг.

С 1 сентября 2023 года вступило в силу положение<sup>22</sup>, в соответствии с которым обращение в форме электронного документа может быть направлено, в том числе, с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее — Единый портал Госуслуг).

Возможность направлять обращения в органы местного самоуправления, в муниципальные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам должна быть обеспечена органами, учреждениями и организациями не позднее 1 января 2025 года.

Для этих целей на Едином портале Госуслуг реализована Платформа обратной связи (ПОС), которая разработана в целях создания единого окна цифровой обратной связи. Основная цель платформы — быстрое решение актуальных проблем граждан.

Проект по созданию Платформы обратной связи начался в 2019 году в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика». ПОС позволяет гражданам через форму на Госуслугах, мобильное приложение «Госуслуги. Решаем вместе», а также виджеты на сайтах органов власти направлять обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по широкому спектру вопросов, а также участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 04.08.2023 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».



## 3.5. Особенности рассмотрения устных обращений

Устные обращения, как правило, представляются на личном приеме граждан в государственных органах, органах местного самоуправления, который проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами.

### Обращаем внимание!

Личный прием ведет только специально уполномоченное лицо. И это может быть не только глава муниципального образования или руководитель структурного подразделения администрации. Уполномочить вести личный прием граждан можно любого профильного специалиста.

Личный прием проводится не все рабочее время, а в определенные дни и часы и в определенном органе местного самоуправления месте.

Например, не считается личным приемом разговор специалиста с посетителем при отсутствии оформленных полномочий этого специалиста на ведение личного приема, вне установленного времени и места приема.

Если в ходе личного приема гражданин предъявил письменное обращение, оно подлежит рассмотрению в порядке, установленном для обращений в письменной форме.

При личном приеме гражданин должен предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема.

Ответ на устное обращение может быть дан в различных формах:

- ◆ устный ответ в ходе личного приема с согласия гражданина, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки;
- ◆ письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов в остальных случаях.

Если в устном обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного органа или должностного лица,

гражданину должно быть дано разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

### **3.6. Особенности рассмотрения отдельных обращений и запросов, поступающих в органы местного самоуправления**

---

В орган местного самоуправления поступают и иные обращения и запросы, порядок рассмотрения которых установлен федеральным законодательством. Остановимся на некоторых из них.

- ◆ Обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.
- ◆ При рассмотрении обращения о предоставлении открытой информации, которая размещена на официальном сайте органа местного самоуправления, допускается сообщить заявителю ссылку на эту информацию на сайте.
- ◆ Нельзя продлевать срок ответа на запрос о предоставлении информации о деятельности органа местного самоуправления, поступивший в рамках Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
- ◆ Органы местного самоуправления, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствами массовой информации, в том числе по запросам редакций. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемая информация должна быть предоставлена в 7-дневный срок со дня получения запроса<sup>23</sup>.

---

23 Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».

- ◆ Совет Федерации, Государственная Дума РФ вправе направить руководителям органов местного самоуправления парламентский запрос, ответ на который должен быть дан не позднее чем через 15 дней со дня получения парламентского запроса или в иной, установленный соответствующей палатой Федерального Собрания РФ, срок.  
Ответ на запрос сенатора Российской Федерации или депутата Государственной Думы РФ должен быть дан в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса, срок<sup>24</sup>.
- ◆ Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы РФ по вопросам своей деятельности пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами органов местного самоуправления, иных муниципальных органов и организаций.

## 3.7. Рекомендации

В данном пособии мы сосредоточились на правовых аспектах работы органов власти с обращениями граждан. Однако качество этой работы, удовлетворение людей от ее итогов зависит не только от четкого следования законодательным установкам.

Здесь важны и стиль ответа, и полнота предоставленной информации, и наличие исчерпывающих рекомендаций по порядку решения вопроса, который интересует человека.

Предлагаем вам обратить внимание на некоторые недочеты, которые часто встречаются при подготовке ответов на обращения, чтобы не допускать их в своей работе.

### Это интересно

Можно выделить некоторые наиболее часто встречающиеся ошибки.

- ▶ **Ответ дан не на тот вопрос, который содержится в обращении.** Например, если при работе с обращением вы позвонили заявителю и в ходе разгово-

<sup>24</sup> Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

ра вопрос поменялся, то об этом нужно указать в ответе. Например, фразой «В ходе телефонного общения с Вами «\_»\_\_\_\_\_ г. было установлено, что...».

- ▶ **Ответ отправлен по ошибочному электронному адресу.** В данном случае будет считаться, что ответ гражданину не был дан в установленные сроки. Виновное должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Во избежание этого лучше копировать электронный адрес в ответ, а не набирать его вручную.
- ▶ **В ответе много ссылок на нормативные акты.** При подготовке ответа нужно учитывать, что заявители не всегда обладают специальными юридическими знаниями и большое количество ссылок затрудняет для них понимание сути ответа.
- ▶ **В ответе не указано, на какой вопрос он дается.** Лучше конкретизировать ответ формулировкой «В ответ на Ваше обращение о...». Если обращение пришло в порядке перенаправления, то всю цепочку адресатов лучше указать.
- ▶ **Ответ дан не на все вопросы, указанные в обращении.** Если часть вопросов вне вашей компетенции, то нужно дать ответ на «свои» вопросы, а по остальным перенаправить обращение по компетенции и уведомить об этом заявителя.
- ▶ **Ответ не содержит описания действий органа по решению вопроса.** Желательно указать все действия, которые планируется совершить для решения вопроса, с указанием примерных сроков.
- ▶ **В ответе нет рекомендаций гражданину по дальнейшим действиям.** Будет целесообразным указать в ответе, что гражданину необходимо сделать, чтобы окончательно решить вопрос (например, какие документы собрать, куда еще обратиться или сколько подождать и т. п.).

В завершение можно обратить внимание на книгу «Министерство доверия. Как государству общаться с гражданами», которая издана в 2023 году при участии Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации<sup>25</sup>.

Как справедливо отмечает автор издания, «взаимодействие органов власти с гражданами предполагает, что основная задача такого общения — помочь человеку решить свои проблемы, опираясь на законодательство и соблюдая требования. И, несмотря на кажущуюся простоту, в действительности люди часто остаются недовольны результатом».

В книге предлагаются созданные на основе практики работы органов власти рекомендации о том, как строить продуктивную внеш-

<sup>25</sup> Андреева Ю. Министерство доверия. Как государству общаться с гражданами. М., 2023. – 240 с.

ную коммуникацию. Фокус сделан на характер языка и человекоцентричную политику коммуникации.

Надеемся, что сочетание щепетильности в соблюдении законодательных требований и человекоцентричного подхода при рассмотрении обращений граждан позволит изменять взаимоотношения власти и населения в лучшую сторону.

### **Практические выводы:**

1. Право граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления закреплено Конституцией Российской Федерации.
2. Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан установлены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
3. За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии со статьей 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде административного штрафа в размере от 5000 до 10 000 рублей.
4. Орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны рассмотреть обращение гражданина в соответствии с их компетенцией в течение 30 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней.
5. При рассмотрении обращения, помимо предоставления ответа по существу поставленных вопросов, орган местного самоуправления или должностное лицо в соответствии со своей компетенцией обязаны принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.
6. Федеральным законом установлены случаи, при которых обращения, направленные в органы местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, могут быть оставлены без ответа.

7. Не позднее 1 января 2025 года всеми органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, должна быть обеспечена возможность получать обращения граждан и давать ответы на данные обращения с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Для этого на Едином портале Госуслуг реализована Платформа обратной связи (ПОС), которая разработана в целях создания единого окна цифровой обратной связи.

## ГЛАВА 4.

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ И ИНЫМИ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В данной главе рассмотрим основы организации контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и как особый вид надзора — прокурорский надзор.*

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
4. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
5. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 апреля 2014 г. № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления».

Вопросы, связанные с осуществлением контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления, в настоящее время вышли на первый план в дискуссиях о механизмах повышения эффективности муниципального управления. Как исключить избыточность контрольных мероприятий и чрезмерность требований органов контроля (надзора), с одной стороны, и максимально обес-

печить соблюдение органами местного самоуправления многочисленных установлений законодательства и, как следствие, защиту прав граждан, с другой стороны, — основной вопрос этих дискуссий.

В ближайшее время следует ожидать изменений в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности в части организации контроля за работой муниципальных органов.

Однако, пока таких изменений нет, в данной главе рассмотрим действующий порядок осуществления государственными органами контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления<sup>26</sup>.

Прежде всего необходимо учитывать, что органы местного самоуправления имеют двойственную природу. С одной стороны, это субъекты, которые входят в единую систему публичной власти и обладают властно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения. С другой стороны — органы местного самоуправления являются юридическими лицами, действующими в организационно-правовой форме муниципальных казенных учреждений<sup>27</sup>.

Учитывая данное обстоятельство, законом предложены несколько различных механизмов осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления.

Первый применяется при проведении проверок органов местного самоуправления именно как юридических лиц в порядке, установленном Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Второй механизм установлен статьей 77 Федерального закона № 131-ФЗ и применяется при осуществлении контроля за деятельностью органов местного самоуправления как органов, реализующих властные функции по решению вопросов местного значения,

<sup>26</sup> Правовые акты, на которые даны ссылки в данной главе, приведены в редакции, действующей по состоянию на 1 мая 2024 года.

<sup>27</sup> Статья 41 Федерального закона № 131-ФЗ.



осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними законодательством и уставом муниципального образования.

Самостоятельным и отдельным видом надзора за деятельностью органов местного самоуправления является надзор, реализуемый органами прокуратуры в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», который может осуществляться в отношении как органа местного самоуправления, действующего в статусе юридического лица, так и органа публичной власти.

Еще одна сфера, в которой органы государственной власти обладают контрольными полномочиями в отношении муниципалитетов, — это реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации. В данном случае порядок контроля устанавливается указанными федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации.

Порядку осуществления государственного контроля за деятельностью юридических лиц посвящено отдельное издание. Изложенные в нем рекомендации по взаимодействию с контрольными органами могут быть применимы в том числе органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и предприятиями. Поэтому здесь на этом виде контроля мы не будем останавливаться.

В данной главе более подробно рассмотрим порядок контроля (надзора) по остальным направлениям.

## 4.1. Порядок осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

Контрольные полномочия в данной сфере на государственные органы возлагаются федеральными или региональными законами в соответствии с их компетенцией.

Предметом контроля является исполнение органами и должностными лицами местного самоуправления законодательства при:

- ◆ решении вопросов местного значения;
- ◆ осуществлении полномочий по решению вопросов местного значения и иных полномочий;
- ◆ реализации прав, закрепленных за органами местного самоуправления уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством.

### Обратите внимание!

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.

Органами контроля могут проводиться как плановые, так и внеплановые проверки. Однако в любом случае их проведение должно быть согласовано с органами прокуратуры.

При формировании плана проверок должны соблюдаться следующие условия.

1. Не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней.

2. Плановые проверки должны проводиться органами государственного контроля (надзора) совместно.
3. Плановая проверка одного и того же органа или должностного лица местного самоуправления может проводиться не чаще одного раза в два года.

План проведения органами государственного контроля проверок ежегодно формируется органами прокуратуры не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок, и не позднее 1 ноября размещается на официальных сайтах прокуратуры субъекта РФ и соответствующего органа государственного контроля (надзора).

Таким образом, на сайте региональной прокуратуры можно заранее ознакомиться с планом проверок на следующий год и подготовиться к проверке, если она запланирована в отношении конкретного муниципалитета.

В течение года могут осуществляться также внеплановые проверки, проведение которых должно быть также согласовано с прокуратурой субъекта РФ.

Основаниями для проведения внеплановой проверки могут служить:

- ◆ обращения граждан и юридических лиц;
- ◆ информация от государственных органов о фактах нарушений законодательства, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан;
- ◆ поручения Президента Российской Федерации, Правительства РФ;
- ◆ требования Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также в целях контроля за исполнением ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений.

Причем проверки, проводимые по поручению Президента и Правительства РФ, а также по требованиям указанных прокуроров, проводятся без согласования с органами прокуратуры.

При организации взаимодействия с государственными органами контроля муниципалитетам важно соблюдать сроки, установленные для предоставления информации и документов по запросам контрольных органов.

**Обратите внимание!**

Органы и должностные лица местного самоуправления вправе не предоставлять информацию по запросу органов госконтроля, если она ранее была предоставлена либо официально опубликована в средствах массовой информации или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления. При этом в ответе на запрос должен быть указан источник официального опубликования или размещения данной информации.

За невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа государственного контроля предусмотрена административная ответственность. За данное нарушение частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ установлен административный штраф в размере от 300 до 500 рублей для граждан, для должностных лиц — от 1000 до 2000 рублей, для юридических лиц — от 10 000 до 20 000 рублей. В отношении должностных лиц может быть также применен такой вид административного наказания, как дисквалификация на срок до трех лет.

В свою очередь закон ограничивает и органы контроля от чрезмерного давления на муниципальные органы власти.

Так, срок, устанавливаемый для предоставления информации по запросу указанных органов госконтроля, должен составлять не менее 10 рабочих дней. Сокращение этого срока допускается только в случаях установления фактов нарушений законодательства РФ, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

**Обратите внимание!**

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<sup>28</sup>.

28 Часть 2.9 статьи 77 Федерального закона № 131-ФЗ.

В Российской Федерации создан открытый информационный ресурс — единый реестр проверок, в который в обязательном порядке органами контроля (надзора) должна включаться информация о плановых и внеплановых проверках, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Информация, включенная в единый реестр проверок, размещена по адресу: <https://proverki.gov.ru/portal>

## **4.2. Прокурорский надзор за деятельностью органов местного самоуправления**

---

Прокуратура является самостоятельной системой органов, не зависящей от органов законодательной, исполнительной или судебной власти.

Целью деятельности прокуратуры является укрепление правовых основ российской государственности, обеспечение верховенства закона и единства законности.

Как определено в части 1 статьи 129 Конституции РФ, прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов.

Особый статус прокуратуры подкрепляется порядком замещения должностей в органах прокуратуры. Так, Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Федеральным законом закреплен принцип недопустимости вмешательства кого-либо в осуществление прокурорского надзора с целью воспрепятствования в какой-либо форме деятельности прокурора или оказания влияния на принимаемые им решения.

Придание особого статуса прокуратуре в системе органов государственной власти является формой обеспечения верховенства закона на всей территории Российской Федерации, а также закрепления конституционных гарантий соблюдения законности на территории России.

Полномочия и порядок осуществления прокурорского надзора, в том числе за деятельностью органов местного самоуправления, установлены Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Применительно к тематике настоящего пособия, из всего объема функций и полномочий прокуратуры мы более детально остановимся на вопросах осуществления прокуратурой надзора за:

- ◆ исполнением законов органами местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- ◆ соблюдением органами местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина.

Все формы взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления, в зависимости от целей, условно можно разделить на профилактические (превентивные), когда взаимодействие осуществляется в целях недопущения нарушений закона, принятия незаконных правовых актов, и на те формы, когда взаимодействие осуществляется в целях устранения уже совершенных нарушений, чаще всего путем внесения актов прокурорского реагирования.

В настоящее время все более существенное значение приобретает вопрос о том, какие формы взаимодействия органов прокуратуры и местного самоуправления являются наиболее эффективными и способствуют укреплению законности.

Как уже отмечалось ранее, сейчас ведется поиск механизмов, которые, с одной стороны, могут обеспечить соблюдение муниципалитетами требований закона, а с другой стороны, исключить избыточность контрольных мероприятий и не допустить вмешательства в самостоятельную деятельность местного самоуправления.

В связи с этим в практике взаимодействия прокуратуры и органов власти все чаще применяются профилактические меры.

Так, например, приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144<sup>29</sup> прокурорам было предписано обеспечить эффективное взаимодействие с органами местного самоуправления, активно участвовать в правотворческой деятельности, направлять заключения на проекты нормативных правовых актов, оказывать муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству.

Приказом Генерального прокурора РФ от 21 июня 2013 г. № 252<sup>30</sup> закреплены положения о недопустимости неправомерного вмешательства в деятельность муниципальных органов, предъявления заведомо невыполнимых требований, необоснованного привлечения к ответственности.

#### Ознакомьтесь с документом

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»:

«3. Прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов, районов, иным территориальным прокурорам и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур:

...

3.5. Обеспечить координацию деятельности контрольных органов по планированию проверочных мероприятий в органах местного самоуправления в целях исключения дублирования таких проверок.

Усилить надзор за исполнением федерального законодательства органами государственного контроля (надзора) при осуществлении проверочных мероприятий, обращать особое внимание на законность, обоснованность и эффективность проводимых проверок в отношении органов местного самоуправления и принятых по их результатам решений. Тщательно изучать вносимые предложения при формировании ежегодного сводного плана проведения проверок, не допускать включения в него необоснованных проверок указанных органов.

29 Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

30 Приказ Генерального прокурора РФ от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями».

Принципиально реагировать на факты неправомерного вмешательства в деятельность муниципальных органов, предъявления заведомо невыполнимых требований, необоснованного привлечения к ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления в качестве юридических лиц.

3.6. Исключить факты истребования из органов местного самоуправления без соответствующего обоснования информации, опубликованной в общедоступных источниках, размещенной на официальных сайтах в сети Интернет или ранее предоставленной указанными органами, а также направления дублирующих запросов одновременно в несколько органов местного самоуправления одного муниципального образования. Максимально использовать возможности электронного документооборота для получения необходимой информации.

При направлении запросов не допускать случаев установления неоправданно коротких сроков исполнения.

3.7. При внесении актов реагирования обеспечить неукоснительное выполнение требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», всесторонне и объективно оценивать ситуацию, возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, руководствоваться принципом защиты законных прав человека и гражданина.

Исключить из практики случаи принятия мер реагирования по формальным основаниям, в том числе по отмене (изменению) уже исполненных правовых актов, особенно когда подобные действия могут повлечь нарушение прав граждан.

При внесении актов прокурорского реагирования об устранении нарушений закона, предполагающем финансовые затраты органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, учитывать необходимость внесения изменений в бюджет субъекта Российской Федерации либо муниципального образования».

Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 31 августа 2023 г. № 580<sup>31</sup> усилена профилактическая направленность прокурорского надзора при взаимодействии с органами местного самоуправления. Данным приказом прокурорам предписано при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, их должностными лицами и подведомственными организациями в приоритетном порядке проводить профилактические мероприятия, максимально используя меры по предупреждению нарушений законодательства.

<sup>31</sup> Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 августа 2023 г. № 580 «О внесении изменений в отдельные организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации».



Исходя из анализа прокурорской практики, в настоящее время широко используются такие профилактические меры, как:

- ◆ подготовка органами прокуратуры информационных писем о приведении муниципальных нормативных актов в соответствие с действующим законодательством;
- ◆ участие прокуроров в заседаниях органов местного самоуправления, преимущественно в заседаниях представительных органов муниципальных образований;
- ◆ направление предостережений о недопустимости нарушения действующего законодательства;
- ◆ проведение межведомственных совещаний с участием руководителей органов местного самоуправления;
- ◆ внесение прокурорами по результатам правового мониторинга предложений в планы нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, а также реализация прокурорами права нормотворческой инициативы;
- ◆ проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, их должностных лиц и в случае выявления коррупциогенных факторов — внесение предложений об устранении выявленных коррупциогенных факторов;
- ◆ заключение соглашений, определяющих порядок предоставления в органы прокуратуры проектов муниципальных актов для проведения правовой экспертизы.

Следует отметить, что в настоящее время также сложилась устойчивая практика заключения соглашений о взаимодействии между органами прокуратуры и советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

В то же время основными формами работы органов прокуратуры по обеспечению законности остаются формы по осуществлению прокурорского надзора, предусмотренные федеральным законом о прокуратуре. К ним относятся проведение проверок, направление требований о предоставлении информации и материалов, вынесение актов прокурорского реагирования, таких как протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

Так, например, в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» при выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты органам прокуратуры необходимо руководствоваться тем, что прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт.

При проведении органами прокуратуры проверок деятельности органов местного самоуправления прокурор вправе истребовать необходимые ему документы, материалы, статистические и иные сведения. Данные сведения и материалы должны быть предоставлены в безусловном порядке, бесплатно и в установленные законом сроки.

Самый короткий срок из возможных может быть установлен только в чрезвычайной ситуации или при наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью, имуществу, окружающей среде, безопасности государства, и составляет одни сутки с момента получения требования о предоставлении информации и (или) документов.

В течение двух рабочих дней предоставляются сведения в рамках надзора за исполнением законов.

При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина сведения предъявляются в течение пяти рабочих дней с момента получения требования прокурора.

Протест на противоречащий закону правовой акт, а также требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в 10-дневный срок со дня поступления требования.

Протест на правовой акт, а также требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в представительный орган местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на его ближайшем заседании.

При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

Прокурором в требовании могут быть установлены более длительные сроки предоставления сведений и документов. В своем требовании прокурор, как правило, указывает срок, в течение которого документы должны быть предоставлены.

Что делать, если срок кажется слишком маленьким для предоставления всего объема документов, указанного в требовании прокурора? В этом случае можно в течение срока исполнения требования письменно уведомить прокурора о невозможности предоставления истребуемой информации в установленный срок, с обязательным изложением объективных причин. В этом случае прокурор принимает решение об установлении нового срока для их предоставления.

#### **Обратите внимание!**

По общему правилу операторы, осуществляющие обработку персональных данных, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В то же время органам прокуратуры в связи с осуществлением прокурорского надзора разрешено получать в установленных законодательством случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных.

Отсюда следует, что отказ в предоставлении персональных данных по запросу прокуратуры в рамках проверки недопустим.

В случае отказа в предоставлении документов по требованию прокурора либо нарушении сроков предоставления документов

виновное лицо, которым могут быть признаны организация или конкретный работник, может быть привлечено к административной ответственности по статье 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях либо, что бывает гораздо чаще, по статье 17.7 КоАП РФ.

Ответственности можно избежать, если требования прокурора были заведомо неисполнимы (например, установлен слишком короткий срок для предоставления большого объема документов, требование представлено за пределами рабочего времени и пр.). Об этом необходимо аргументированно заявить при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Запрос прокурора о предоставлении необходимых сведений и документов может быть оспорен по правилам, установленным главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, либо в арбитражном суде по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

**Практические выводы:**

1. Законом установлено несколько механизмов осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления, поскольку органы местного самоуправления, с одной стороны, являются субъектами, которые входят в единую систему публичной власти и обладают властно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения, а с другой стороны, являются юридическими лицами, действующими в организационно-правовой форме муниципальных казенных учреждений.
2. Проведение проверок деятельности органов местного самоуправления как юридических лиц проводится в порядке, установленном Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
3. Статьей 77 Федерального закона № 131-ФЗ установлен порядок осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления как органов, реализующих властные функции по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними законодательством и уставом муниципального образования.
4. Самостоятельным и отдельным видом надзора за деятельностью органов местного самоуправления является надзор, реализуемый органами прокуратуры в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
5. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления при осуществлении последними отдельных государственных полномочий, которыми они наделены федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, осуществляется в соответствии со статьей 21 Федерального закона № 131-ФЗ. В данном случае порядок контроля устанавливается указанными федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации.

## ГЛАВА 5.

# ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССАХ

*В этой главе вы узнаете, что участие в судебных разбирательствах является одной из самых сложных процедур правового сопровождения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления и требует специальных познаний в этой области. Вследствие ограниченности объема данного издания, в главе будут представлены краткий ознакомительный обзор судебной системы Российской Федерации, основные принципы организации судопроизводства, а также даны рекомендации по участию органов местного самоуправления в судебном процессе. Это лишь некоторые базовые позиции, на которые стоит обратить внимание, если возникла необходимость участвовать в судебном разбирательстве.*

### **Основные нормативные акты и методические рекомендации**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.
7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении».

Конституцией Российской Федерации местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту<sup>32</sup>. При этом законодательством Российской Федерации закреплено правомочие органов местного самоуправления от имени муниципального образования

<sup>32</sup> Статья 133 Конституции РФ.

своими действиями приобретать и осуществлять права и обязанности, выступать в суде.

Также Конституцией РФ установлено, что решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд<sup>33</sup>.

Таким образом, органы местного самоуправления могут выступать в суде как истцами, так и ответчиками.

Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» закреплено, что в Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Органы местного самоуправления участвуют преимущественно в гражданском и административном судопроизводстве, порядок которого определен Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее — ГПК РФ), Арбитражным процессуальным кодексом РФ (далее — АПК РФ) и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ).

Судебную систему Российской Федерации составляют федеральные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся:

- ◆ Конституционный Суд Российской Федерации;
- ◆ Верховный Суд Российской Федерации;
- ◆ федеральные суды общей юрисдикции (*кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды*);
- ◆ суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов (*арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов РФ и специализированные арбитражные суды*).

---

<sup>33</sup> Статья 46 Конституции РФ.

Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации действуют девять кассационных судов общей юрисдикции и пять апелляционных судов общей юрисдикции<sup>34</sup>, а также 10 арбитражных судов округов (арбитражных кассационных судов) и 21 арбитражный апелляционный суд<sup>35</sup>.

## 5.1. Подсудность

При подаче иска в суд важно учитывать подсудность данного дела конкретному суду.

Подсудность представляет собой законодательно установленную компетенцию суда по рассмотрению различных категорий дел по первой инстанции.

Здесь в первую очередь важно определить, к компетенции какого суда относится рассмотрение дела: мирового, районного общей юрисдикции, арбитражного или иного суда судебной системы Российской Федерации.

А следующим шагом необходимо определить, в какой территориально суд может быть подано заявление. В большинстве случаев суд выбирается по месту нахождения ответчика, однако это не универсальное правило. В случаях, установленных законодательством, иск можно подать также:

- ◆ по месту выбора истца;
- ◆ в определенный суд в силу закона (исключительная подсудность);
- ◆ в суд, выбранный по соглашению сторон (договорная подсудность);
- ◆ по правилам подсудности нескольких связанных между собой дел.

<sup>34</sup> Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

<sup>35</sup> Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».



Правила определения подсудности дела тому или иному суду установлены федеральным законом<sup>36</sup>.

Если заявление подано с нарушением правил подсудности, суд возвращает документы заявителю без рассмотрения.

## 5.2. Досудебное урегулирование споров

Процессуальным законодательством по ряду категорий дел закреплена обязательность претензионного или иного досудебного урегулирования спора<sup>37</sup>. Иными словами, иск по спору, в котором претензионный (досудебный) порядок урегулирования спора является обязательной процедурой, не может быть подан в суд, если эта стадия не пройдена.

При несоблюдении претензионного (досудебного) порядка урегулирования спора исковое заявление подлежит возвращению судом<sup>38</sup>, а в случае принятия к производству — оставлению без рассмотрения<sup>39</sup>.

### Ознакомьтесь с документом!

Рекомендуем для использования в практической работе:

- ▶ Методические рекомендации для органов местного самоуправления по организации претензионной и исковой работы в муниципальном образовании, разработанные Советом муниципальных образований Хабаровского края<sup>40</sup>.
- ▶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства».
- ▶ Обзор практики применения арбитражными судами положений процессуального законодательства об обязательном досудебном порядке урегулирования спора, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020.

<sup>36</sup> Глава 2 Кодекса административного судопроизводства РФ, Глава 3 Гражданского процессуального кодекса РФ, Глава 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

<sup>37</sup> Часть 5 статьи 4 АПК РФ, пункт 3 статьи 132 ГПК РФ, часть 3 статьи 4 КАС РФ.

<sup>38</sup> Пункт 5 части 1 статьи 129 АПК РФ, пункт 1 части 1 статьи 135 ГПК РФ, пункт 1 части 1 статьи 129 КАС РФ.

<sup>39</sup> Пункт 2 части 1 статьи 148 АПК РФ, абзац 2 статьи 222 ГПК РФ, пункт 1 части 1 статьи 196 КАС РФ.

<sup>40</sup> <https://cmokhv.ru/materials/mat20220909-n/>

## 5.3. Представитель органа местного самоуправления в суде

Представлять интересы органа местного самоуправления в суде может руководитель органа, в том числе глава муниципального образования. Его полномочия подтверждаются представляемыми им суду документами, удостоверяющими его статус и факт наделения его полномочиями.

Представлять интересы муниципалитета может и любой иной сотрудник органа местного самоуправления. Если нет штатного юриста, то интересы в суде могут представлять иные лица, в том числе сторонний юрист, юридическая фирма, адвокат. В этих случаях представителю необходимо выдать доверенность на представление интересов органа местного самоуправления в суде.

Доверенность позволит подтвердить, что лицо имеет право участвовать в процессе, а также даст возможность определить перечень действий, которые может совершать такое лицо. При этом необходимо учитывать, что определенные действия в случае, если руководитель органа местного самоуправления доверяет их совершать представителю, должны быть в обязательном порядке закреплены в доверенности.

### Обратите внимание!

В соответствии со статьей 56 Кодекса административного судопроизводства РФ в доверенности, выданной представляемым лицом, или ином документе должно быть специально оговорено право представителя на:

1. подписание административного искового заявления и возражений на административное исковое заявление, подачу их в суд, на подписание и подачу мировому судье заявления о вынесении судебного приказа;
2. заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску;
3. подачу встречного административного искового заявления;
4. заключение соглашения о примирении сторон или соглашения сторон по фактическим обстоятельствам административного дела;
5. полный либо частичный отказ от административного иска или на признание административного иска;

6. изменение предмета или основания административного иска;
7. передачу полномочий представителя другому лицу (передоверие);
8. подписание заявления о пересмотре судебных актов по новым или по вновь открывшимся обстоятельствам;
9. обжалование судебного акта;
10. предъявление исполнительного документа к исполнению;
11. получение присужденных денежных средств или иного имущества.

Перечень действий, совершение которых доверяется представителю и которые должны быть в таком случае указаны в доверенности, определены также статьей 54 ГПК РФ и статьей 62 АПК РФ.

Одной из особенностей КАС РФ является требование о наличии высшего юридического образования представителей<sup>41</sup>.

К представителю, участвующему в судопроизводстве в арбитражных судах, также закреплено требование о наличии высшего юридического образования<sup>42</sup>.

Данное требование о необходимости наличия высшего юридического образования отличается от положений ГПК РФ, согласно которым представителем может быть любое дееспособное лицо<sup>43</sup>.

В связи с этим, представители органа местного самоуправления для возможности участия в административном судопроизводстве и в судопроизводстве в арбитражных судах должны будут предоставить суду заверенную копию документа о высшем юридическом образовании.

Представитель органа местного самоуправления участвует в судебном процессе на всех его стадиях.

В судебном процессе выделяют несколько стадий:

1. возбуждение производства по делу;
2. подготовка дела к судебному разбирательству;
3. предварительное судебное заседание;
4. судебное разбирательство дела;
5. вынесение решения.

---

<sup>41</sup> Статья 55 КАС РФ.

<sup>42</sup> Пункт 3 статьи 59 АПК РФ.

<sup>43</sup> Статья 49 ГПК РФ.

Знание этапов судебного процесса позволит представителю органа местного самоуправления понимать, какие действия необходимо совершать на каждом этапе.

Подробные советы о том, что необходимо учитывать на каждой из стадий судебного разбирательства, даны в методических рекомендациях Совета муниципальных образований Самарской области «Рекомендации представителям органов местного самоуправления, как вести себя в суде».

#### **Рекомендации экспертов по подготовке к судебному заседанию**

Представляем еще несколько рекомендаций от юристов-практиков по подготовке к судебному заседанию.

Подготовка к судебному заседанию всегда занимает много времени, учитывайте это при планировании работы.

Помните, что одним из основных принципов гражданского и административного судопроизводства является состязательность сторон. Лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений. Суд основывает решение только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании.

Если оппонент еще не обозначил позицию и не предоставил доказательства, то попробуйте предположить, какие доводы он может заявить, и подготовьте контраргументы.

Изучите судебную практику. Скорее всего, аналогичные дела рассматривались ранее и все уже придумано до вас.

Обратите внимание на практику вышестоящих инстанций, в том числе на обзоры судебной практики и постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Согласно статье 126 Конституции РФ Верховный Суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Проанализируйте как поддерживающую вашу позицию практику, так и опровергающую. Вы поймете, какие вопросы поднимают судьи при рассмотрении аналогичных дел и как они оценивают доказательства. Станет яснее, чем подкрепить свою позицию.

Держите при себе копию иска и поданных документов, причем в систематизированном, а не хаотичном виде.

Возьмите несколько экземпляров документов, которые планируете приобщить к материалам дела: для себя, суда и лиц, участвующих в деле.

Не забудьте проверить наличие доверенности с нужными полномочиями и срок ее действия.

Важно помнить не только о своих процессуальных правах, но и об обязанностях. При входе в зал судьи встаем. Обращаемся к нему «Уважаемый суд». Когда зачитывается решение по делу, слушаем стоя.

## 5.4. Порядок обжалования решения суда

Когда судья выносит решение, одна из сторон этим решением часто недовольна. Это нормально, ведь если бы был иной способ разрешения конфликта, участники договорились бы обо всем до суда.

Любая из сторон судебного спора вправе обжаловать вынесенное судом решение. И здесь важно заранее оценить перспективы и понять: решение вам просто не нравится или оно неправильное с точки зрения закона.

В первом случае имеет смысл обжаловать решение, только чтобы его исполнили позже. Во втором случае результат обжалования напрямую зависит от достаточности и качества доказательств, которые были представлены в суд первой инстанции.

Решение суда первой инстанции, не вступившее в законную силу, может быть обжаловано в апелляционном порядке путем подачи через суд, вынесший решение, апелляционной жалобы.

Апелляционная жалоба может быть подана в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме, если иные сроки не установлены процессуальным законодательством.

При наличии уважительных причин пропущенный срок обжалования может быть восстановлен по ходатайству заявителя, которое подается одновременно с жалобой.

Апелляционная жалоба должна содержать требования лица, подающего жалобу, и основания, по которым оно считает решение суда неправомерным. В жалобе нельзя ссылаться на обстоятельства и документы, не исследованные судом первой инстанции, а также нельзя заявлять новых требований, которые не были заявлены при рассмотрении дела в суде первой инстанции.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы суд апелляционной инстанции вправе сделать следующее:

- ◆ оставить решение суда первой инстанции без изменения, а апелляционную жалобу — без удовлетворения;
- ◆ отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части, принять новое решение;
- ◆ отменить решение суда первой инстанции полностью или частично, прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части;
- ◆ оставить апелляционную жалобу без рассмотрения по существу, если она подана по истечении срока апелляционного обжалования и не решен вопрос о восстановлении этого срока.

Решения суда, вступившие в законную силу, могут быть далее обжалованы уже в кассационном порядке, путем подачи кассационной жалобы в кассационный суд общей юрисдикции через суд первой инстанции. Кассационная жалоба на решение суда может быть подана в течение трех месяцев со дня его вступления в законную силу.

При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования правовых норм судами, рассматривавшими дело, в пределах доводов жалобы или представления. В интересах законности суд кассационной инстанции вправе выйти за пределы этих доводов. При этом суд не вправе проверять законность судебных постановлений в той части, в которой они не обжалуются, а также законность судебных постановлений, которые не обжалуются.

Определение суда апелляционной инстанции, постановление или определение суда кассационной инстанции вступают в законную силу со дня их принятия.

#### Ознакомьтесь с документом

1. Информационно-справочная брошюра «Как правильно обжаловать решение суда. Порядок оформления апелляционной жалобы», подготовлена прокуратурой Иркутской области<sup>44</sup>.
2. Федеральный судебник<sup>45</sup>. Том 1 и Том 2. Подготовлен Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления и сотрудниками Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края. Издание

<sup>44</sup> [https://epp.genproc.gov.ru/documents/3201274/16986040/Vypusk\\_2018\\_Kak\\_pravilno\\_obzhalovatreshenie\\_suda.pdf/3097af7b-6d8d-4008-305b-b46f1bd46c6b?t=1578915262106&download=true](https://epp.genproc.gov.ru/documents/3201274/16986040/Vypusk_2018_Kak_pravilno_obzhalovatreshenie_suda.pdf/3097af7b-6d8d-4008-305b-b46f1bd46c6b?t=1578915262106&download=true)

<sup>45</sup> [https://t.me/smo\\_tomsk\\_ru/307](https://t.me/smo_tomsk_ru/307)

представляет собой сборник решений судов, связанных с защитой публичных интересов муниципального образования. В нем собраны и обобщены выигрышные для органов местного самоуправления судебные дела по всем видам судопроизводства.

### **Практические выводы:**

1. В Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.
2. Судебную систему России составляют федеральные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации.
3. При подаче иска в суд важно учитывать подсудность данного дела конкретному суду. Подсудность представляет собой законодательно установленную компетенцию суда по рассмотрению различных категорий дел по первой инстанции. Если заявление подано с нарушением правил подсудности, суд возвращает документы заявителю без рассмотрения.
4. Процессуальным законодательством по ряду категорий дел закреплена обязательность претензионного или иного досудебного урегулирования спора.
5. Представлять интересы органа местного самоуправления в суде может руководитель органа, в том числе глава муниципального образования, либо иное лицо на основании доверенности на представление интересов органа местного самоуправления в суде.
6. В КАС РФ и АПК РФ предусмотрено требование о наличии высшего юридического образования представителей, участвующих в деле.
7. Решение суда первой инстанции, не вступившее в законную силу, в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме может быть обжаловано в апелляционном порядке путем подачи через суд, вынесший решение, апелляционной жалобы.
8. Решения суда, вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в кассационном порядке, путем подачи кассационной жалобы в кассационный суд общей юрисдикции через суд первой инстанции. Кассационная жалоба на решение суда может быть подана в течение трех месяцев со дня его вступления в силу.
9. Определение суда апелляционной инстанции, постановление или определение суда кассационной инстанции вступают в законную силу со дня их принятия.

## ГЛАВА 6.

# ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

*В этой главе вы узнаете, что вступившие в законную силу судебные акты являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Решение суда может быть исполнено в добровольном порядке или направлено на принудительное исполнение в Федеральную службу судебных приставов. В данной главе мы рассмотрим основные требования, которые предъявляет российское законодательство к порядку принудительного исполнения судебных решений.*

### Основные нормативные акты и методические рекомендации

1. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».
2. Федеральный закон от 29.12.2022 № 573-ФЗ «О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области».
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства».
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.05.2019 № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».



Решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения.

Гражданским процессуальным кодексом установлено, что немедленному исполнению подлежит судебный приказ или решение суда о взыскании алиментов, выплате работнику заработной платы в течение трех месяцев, восстановлении на работе. Также суд по просьбе истца может обратиться к немедленному исполнению решения, если вследствие особых обстоятельств замедление его исполнения может привести к значительному ущербу для взыскателя или исполнение может оказаться невозможным.

Для добровольного исполнения решения суда законом предусмотрено пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства.

Исполнительное производство представляет собой принудительное исполнение требований, содержащихся в исполнительных документах. Такие документы выдают суды, иные органы или должностные лица, которые вправе обязать лицо передать другому лицу деньги (иное имущество), совершить в его пользу определенные действия или воздержаться от них.

Исполнение судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также средств, подлежащих казначейскому сопровождению, осуществляется в соответствии с главой 24.1 Бюджетного кодекса РФ.

Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» определены органы и учреждения, исполняющие решение суда в отношении отдельных категорий несовершеннолетних.

Аспекты исполнительного производства, в которых участвует суд, регулируются процессуальными кодексами (Арбитражным процессуальным кодексом РФ, Гражданским процессуальным кодексом РФ, Кодексом административного судопроизводства РФ).

К таким вопросам относится, например, порядок выдачи исполнительных документов, приостановления исполнительного производства, восстановления сроков на предъявление исполнительного документа.

Отдельные вопросы обеспечения исполнительного производства могут быть урегулированы подзаконными актами. Например, Постановлением Правительства РФ от 21.07.2008 № 550 утверждены правила возврата должнику исполнительского сбора.

Общий порядок исполнения судебных актов установлен Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Исполнительные документы, выданные либо вынесенные судами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины до 30 сентября 2022 года, подлежавшие на эту дату исполнению на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области, исполняются в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (по правилам исполнения решений иностранных судов и арбитражей) с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 29.12.2022 № 573-ФЗ<sup>46</sup>.

Исполнительные документы, выданные либо вынесенные судами на территориях указанных субъектов Российской Федерации, после 30 сентября 2022 года подлежат исполнению в общем порядке.

Принудительное исполнение судебных актов возложено на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы. Функции по принудительному исполнению судебных актов непосредственно осуществляют судебные приставы-исполнители.

Решения по вопросам исполнительного производства оформляются постановлениями должностного лица службы судебных приставов.

<sup>46</sup> Федеральный закон от 29.12.2022 № 573-ФЗ «О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области».

Постановление может быть вынесено в электронном виде и направлено лицу, участвующему в исполнительном производстве, в единый личный кабинет в федеральной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Федеральная служба судебных приставов создает и ведет банк данных, содержащий сведения о действующих исполнительных производствах, который содержит в том числе общедоступные сведения. Каждый гражданин или организация могут получить сведения об имеющихся в отношении них исполнительных производствах<sup>47</sup>.

Законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций и подлежат неукоснительному выполнению на всей территории Российской Федерации.

Невыполнение законных требований судебного пристава-исполнителя, а также воспрепятствование его деятельности по исполнению судебных актов может повлечь административную и уголовную ответственность.

Органы и должностные лица местного самоуправления чаще всего привлекаются к административной ответственности, предусмотренной статьей 17.15 КоАП РФ за неисполнение требований неимущественного характера в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора. Санкция за данное правонарушение установлена в виде административного штрафа, налагаемого на граждан в размере от 1000 до 2500 рублей; на должностных лиц — от 10 000 до 20 000 рублей; на юридических лиц — от 30 000 до 50 000 рублей.

Важным в исполнительном производстве является соблюдение сроков исполнения обязательных процедур, закрепленных законодательством или установленных судебным приставом-исполнителем.

---

<sup>47</sup> <https://fssp.gov.ru/iss/ip/>

**Обратите внимание!**

Порядок исчисления сроков в исполнительном производстве установлен статьями 15, 16 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и предусматривает следующее:

1. Сроки в исполнительном производстве определяются календарной датой, указанием на событие, которое должно наступить, или периодом, в течение которого действие может быть совершено.
2. Сроки исчисляются годами, месяцами и днями.
3. В сроки, исчисляемые днями, не включаются нерабочие дни.
4. Течение срока, исчисляемого годами, месяцами или днями, начинается на следующий день после календарной даты или дня наступления события, которыми определено начало срока (если иное не установлено Федеральным законом для конкретных случаев).
5. Срок, исчисляемый годами, оканчивается в соответствующие месяц и день последнего года установленного срока.
6. Срок, исчисляемый месяцами, оканчивается в соответствующий день последнего месяца установленного срока. Если окончание срока, исчисляемого месяцами, приходится на месяц, которого соответствующего числа не имеет, то срок оканчивается в последний день этого месяца.
7. Срок, исчисляемый днями, оканчивается в последний день установленного срока. В случаях, когда последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается первый следующий за ним рабочий день (если иное не установлено Федеральным законом для конкретных случаев).
8. Срок, определенный в исполнительном документе календарной датой, оканчивается в день, указанный в исполнительном документе, либо в день, непосредственно предшествующий указанной в исполнительном документе дате, если исполнительным документом предписано совершить определенные действия до этой даты.
9. Действие, для совершения которого установлен срок, может быть совершено до 24 часов последнего дня установленного срока.
10. Если заявление, жалоба, другие документы либо денежные суммы были поданы в орган или уполномоченному их принять лицу либо сданы на почту до 24 часов последнего дня установленного срока, то установленный срок не считается пропущенным.
11. Если действие должно быть совершено непосредственно в организации, то установленный срок оканчивается в тот час, когда в этой организации заканчивается рабочий день или прекращаются соответствующие операции.
12. Течение всех неистекших сроков приостанавливается одновременно с приостановлением исполнительного производства. Со дня возобновления исполнительного производства течение сроков продолжается.

За пропуск срока исполнения требований орган местного самоуправления, являющийся должником, может быть привлечен

к административной ответственности по правилам привлечения к административной ответственности юридических лиц.

Пропуск срока не освобождает от исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе.

В срок, установленный для исполнения требований исполнительных документов, на включаются следующие периоды:

- ◆ в течение которого производство было приостановлено или исполнительные действия не производились в связи с их отложением;
- ◆ отсрочки или рассрочки исполнения исполнительного документа;
- ◆ со дня обращения с заявлением до дня, когда пристав получил вступивший в законную силу акт по вопросам разъяснения исполнительного документа, предоставления отсрочки или рассрочки его исполнения, а также изменения способа и порядка его исполнения.

Как было отмечено ранее, должнику предоставляется срок для добровольного исполнения требований исполнительного документа. При этом судебный пристав-исполнитель предупреждает должника о том, что по истечении данного срока требования придется исполнить принудительно с взысканием с должника исполнительского сбора и расходов по совершению исполнительных действий.

Исполнительский сбор представляет собой денежное взыскание в федеральный бюджет с должника, который не исполнил вовремя исполнительный документ. Исполнительский сбор обладает свойствами административной штрафной санкции. Его можно взыскать с правопреемника организации, но не с правопреемника гражданина (п. 78 Постановления Пленума ВС РФ от 17.11.2015 № 50).

Пристав-исполнитель взыскивает исполнительский сбор принудительно. Однако должник вправе обратиться в суд, чтобы оспорить взыскание, попросить отсрочку или рассрочку, уменьшить размер сбора или освободиться от его взыскания.

Исполнительский сбор взыскивают, если в совокупности имеются следующие обстоятельства<sup>48</sup>:

- ◆ должник не исполнил требования исполнительного документа в срок;
- ◆ документально подтверждено, что должник уведомлен о возбуждении исполнительного производства. Это основное доказательство его вины в неисполнении требований. Даже если должник, например, не получит постановление, не явившись в почтовое отделение, он будет считаться извещенным надлежащим образом. Чаще всего постановление о взыскании сбора оспаривают из-за отсутствия таких доказательств;
- ◆ должник не доказал, что исполнение было невозможно из-за непреодолимой силы.

Исполнительский сбор не взыскивается, если это прямо предусмотрено законом, либо в случае, если на счете должника достаточно средств для погашения долга, но пристав арестовал их до того, как истек срок добровольного исполнения, а других денег у должника нет (то есть у должника не было возможности исполнить требование в установленный срок).

Исполнительное производство завершается в одной из двух форм — окончание или прекращение производства. Закон устанавливает четкий перечень случаев, когда его необходимо прекратить, а когда окончить.

Если производство прекращено, дальнейшее осуществление по нему исполнительных действий и мер принудительного исполнения практически исключено. Такое производство можно только возобновить, но лишь в редких случаях, установленных законом.

Если производство окончено, по нему при необходимости еще могут быть совершены исполнительные действия и применены меры принудительного исполнения.

Постановления Федеральной службы судебных приставов, судебного пристава-исполнителя и других должностных лиц службы

<sup>48</sup> Письмо ФССП России от 08.07.2014 № 0001/16 «Методические рекомендации о порядке взыскания исполнительского сбора» (утв. ФССП России 07.06.2014).

судебных приставов, их действия (бездействие) по исполнению исполнительного документа могут быть обжалованы в порядке подчиненности и оспорены в суде.

Важно не пропустить срок подачи жалобы. Он составляет 10 рабочих дней со дня вынесения Федеральной службой судебных приставов или судебным приставом-исполнителем постановления, совершения приставом действия либо установления факта его бездействия. Если участник исполнительного производства не был извещен о времени и месте совершения действий, срок исчисляется со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

В завершение рекомендуем к использованию методическое пособие, подготовленное Институтом государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края «Как исполнить решение суда», которое ориентировано на разъяснение последовательности действий по исполнению судебного акта должностными лицами органов местного самоуправления<sup>49</sup>.

### **Практические выводы:**

1. Вступившие в законную силу судебные акты являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.
2. Решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения. Общий порядок исполнения судебных актов установлен Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».
3. Для добровольного исполнения решения суда законом предусмотрено пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства.

<sup>49</sup> [https://krasimr.ru/pravovaya-podderzhka/metodicheskie-materialy/1471/?sphrase\\_id=460](https://krasimr.ru/pravovaya-podderzhka/metodicheskie-materialy/1471/?sphrase_id=460)

4. Принудительное исполнение судебных актов возложено на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы. Функции по принудительному исполнению судебных актов непосредственно осуществляют судебные приставы-исполнители.
5. Важным в исполнительном производстве является соблюдение сроков исполнения обязательных процедур, закрепленных законодательством или установленных судебным приставом-исполнителем. Пропуск срока не освобождает от исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе, однако может повлечь наступление административной ответственности.
6. Исполнительное производство завершается в одной из двух форм — окончание или прекращение производства.
7. Постановления Федеральной службы судебных приставов, судебного пристава-исполнителя и других должностных лиц службы судебных приставов, их действия (бездействие) по исполнению исполнительного документа могут быть обжалованы в порядке подчиненности и оспорены в суде в течение 10 рабочих дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.



Н. В. Лиманская

**ЮРИДИЧЕСКАЯ СЛУЖБА  
В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Настольная книга депутата  
и муниципального служащего*

Подписано в печать 24.12.2024. Формат 60x84/16

Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 7,5. Тираж 1000 экз.

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

Сайт: [www.chpd.ru](http://www.chpd.ru), E-mail: [sales@chpd.ru](mailto:sales@chpd.ru), тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфыч».

Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: [te@kanet.ru](mailto:te@kanet.ru)

**ISBN 978-5-6053574-7-6**