

Дата поступления рукописи в редакцию: 28.07.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-8-151-156

Дата принятия рукописи в печать: 19.08.2026 г.

КОСТИКОВА Екатерина Геннадиевна,
кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры финансового права Российского государственного
университета им. В. М. Лебедева,
e-mail: keg2003@bk.ru

ШАЙХУТДИНОВА Зухра Захрутдиновна,
студентка специалитета по специальности 40.05.04
Судебная и прокурорская деятельность факультета
подготовки специалистов для судебной системы
(юридический факультет) Казанского филиала Российского
государственного университета им. В. М. Лебедева,
e-mail: flyura.shaykhutdinova@mail.ru

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье анализируются отдельные аспекты Федерального закона от 09 апреля 2026 г. № 85-ФЗ «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти“», с целью выявления особенностей правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц. Авторы отмечают на специфику риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в отношении муниципальных образований. Особое внимание уделено институту соглашения о надлежащем устранении нарушений — как гибкому способу минимизации административного давления с учетом финансовых возможностей муниципалитетов. Указаны причины исключения некоторых профилактических мер (стимулирование добросовестности, самообследование). Сделан вывод о переходе от карательной модели контроля к партнерской, ориентированной на учет реального финансово-экономического положения муниципальных образований.

Ключевые слова: бюджетная обеспеченность, контрольно-надзорная деятельность, меры стимулирования добросовестности, ОМСУ, органы местного самоуправления, риск-ориентированный подход, самообследование, соглашение о надлежащем устранении выявленных нарушений требований.

KOSTIKOVA Ekaterina Gennadievna,
Candidate of Law, Associate Professor, Professor, Department of
Financial Law, V. M. Lebedev State University of Russia

SHAYKHUTDINOVA Zukhra Zakhrutdinovna,
Specialist student in 40.05.04 Judicial and Prosecutor's Activities at
the Faculty of Training Specialists for the Judicial System (Faculty
of Law), Kazan Branch of V. M. Lebedev State University of Russia

CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN RELATION TO LOCAL GOVERNMENT BODIES: INNOVATIONS IN LEGAL REGULATION

Annotation. This article analyzes certain aspects of Federal Law No. 85-FZ of April 9, 2026, "On the Organization of Control and Supervisory Activities in Relation to Local Government Bodies

and Local Government Officials and on Amendments to the Federal Law "On General Principles of Local Self-Government Organization in a Unified System of Public Authority" to identify the specifics of legal regulation of control and supervisory activities in relation to local government bodies and their officials. The authors note the specifics of a risk-based approach to control and supervisory activities in relation to municipalities. Particular attention is paid to the institution of an agreement on the proper elimination of violations—a flexible way to minimize administrative pressure, taking into account the financial capabilities of municipalities. The reasons for the exclusion of certain preventive measures (incentives for good faith, self-examination) are indicated. A conclusion is made regarding the transition from a punitive control model to a partnership model focused on taking into account the actual financial and economic situation of municipalities.

Key words: *budgetary security, control and supervisory activities, measures to stimulate integrity, local government bodies, risk-based approach, self-assessment, agreement on the proper elimination of identified violations of requirements.*

В рамках проходящей в России реформы контрольно-ревизионной деятельности 9 апреля 2026 г. был принят Федеральный закон № 85-ФЗ «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»» [6] (далее – Закон № 85-ФЗ, Закон). Документ вступит в силу с 1 января 2028 года в связи с необходимостью подготовки к его реализации.

Закон № 85-ФЗ дополнил правовые основы осуществления контроля (надзора) за органами местного самоуправления (далее – ОМСУ) и их должностными лицами, образованные Федеральными законами от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [7] (ст. 41) и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [8] (п. 2 ст. 2) (далее – Закон № 248-ФЗ), закрепив особенности контрольно-надзорной деятельности, обусловленные спецификой контролируемых субъектов. Остановимся на рассмотрении отдельных особенностей.

Прежде всего особенности заложены в описании системы контроля: предмета и объекта контроля, состава контролеров и контролируемых лиц. Так, под контроль (надзор) подпадает функционал ОМСУ и их должностных лиц, законодательно за ними закрепленный, связанный с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, а также делегированный в установленном порядке другими публично-правовыми образованиями. Контролируется исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов, подзаконных правовых актов, в том числе, при осуществлении муниципального нормотворчества, а также исполнение решений, принятых по результатам контрольных мероприя-

тий. Это предмет контроля (надзора) (п. 1 ст. 2). Соответственно, объект контроля (надзора) – деятельность (действия, бездействие) ОМСУ и должностных лиц (контролируемых лиц) и ее результаты (п. 2 ст. 2). Кстати, статус контролируемых лиц могут получить и органы государственной власти субъектов Российской Федерации – если им будут перераспределены «подконтрольные» полномочия муниципалитетов (п. 2 ст. 1 Закона № 85-ФЗ). Контрольные (надзорные) органы определяются положениями о виде контроля (надзора), которые утверждаются Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации (п. 3, подп 1 п. 4 ст. 4).

Следует сказать, что элементы системы контроля (надзора) в Законе № 85-ФЗ выстроены последовательно и логично. В отличие, например, от системы государственного (муниципального) финансового контроля, закрепленной в Бюджетном кодексе Российской Федерации [9], в рамках которой как объекты контроля поименованы лица, в отношении которых осуществляются контрольные мероприятия (ст. 266.1). Такой подход неоднократно критиковался учеными [1; 2]. Представляется, что в перспективе необходимо унифицировать подходы к регулированию всех аспектов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, в том числе, в бюджетной сфере.

Отличается и перечень принципов организации и осуществления контроля (надзора) за деятельностью ОМСУ и их должностных лиц, закрепленный в Законе № 85-ФЗ (глава 2). В этот перечень логично вошел принцип самостоятельности осуществления ОМСУ полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, который исключает вмешательство в эту деятельность контрольных (надзорных) органов (п. 1 ст. 11). Такой принцип Закон № 248-ФЗ не предусматривает.

Закон № 85-ФЗ продолжает новаторскую практику организации государственного контроля.

В частности, им предусмотрен риск-ориентированный подход, который предусматривает проведение в отношении контролируемых лиц профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий исходя из результатов оценки рисков причинения ими вреда (ущерба). Такой подход позволяет оптимизировать контрольно-надзорную работу, сократив количество нерезультативных проверок и других мероприятий. Он безусловно необходим с учетом количества муниципалитетов, функционирующих на территории Российской Федерации. При этом для муниципалитетов предусмотрены критерии риска, обусловленные базовыми характеристиками публично-правовых образований: географическое положение (приграничность, выход к морю, островное расположение); площадь территории; численность населения; уровень бюджетной обеспеченности; особенности правового режима закрытого административно-территориального образования (ЗАТО); др. (п. 3 ст. 16). Безусловно, уровень бюджетной обеспеченности, который по сути характеризует финансовую состоятельность муниципального образования, сказывается на возможностях ОМСУ исполнять обязанности. Также было бы правильно включить в перечень такой критерий как вид муниципального образования – с учетом имеющихся различий в объеме полномочий, перечне закрепленных доходов местных бюджетов. В целом предлагаемый законодателем подход может обеспечить ранжирование муниципалитетов с учетом реально имеющихся у них рисков нарушения (неисполнения) нормативных правовых актов федерального и субфедерального уровней. Для применения таких критериев должна быть составлена соответствующая методика.

Еще одно новшество контрольно-надзорной деятельности, воспроизведенное Законом № 85-ФЗ – профилактические мероприятия, к которым относятся: информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, профилактический визит (глава 7).

Однако – если сравнивать с Законом № 248-ФЗ – в этот перечень не вошли такие мероприятия как меры стимулирования добросовестности и самообследование.

Меры стимулирования добросовестности, как следует из ст. 48 Закона № 248-ФЗ – это меры нематериального поощрения, которые применяются к контролируемым лицам, соблюдающим обязательные требования. Такие меры, порядок и условия их применения, а также критерии добросовестности, порядок и методика оценки добросовестности могут предусматриваться в положении о виде контроля, то есть определяют-

ся на усмотрение отдельно взятых контрольных (надзорных) органов. Исследователи указывают, что эти профилактические мероприятия широкого распространения не получили, поскольку не обязательны, слабо урегулированы, не унифицированы [3].

Самообследование в контексте ст. 51 Закона № 248-ФЗ – это самостоятельная оценка уровня соблюдения обязательных требований, которая осуществляется в автоматизированном режиме в соответствии с определенным положением о виде контроля, результаты которой могут представляться публично. Это профилактическое мероприятие также подвергается критике ввиду неурегулированности его отдельных аспектов (неясность правовых последствий результатов, отсутствие полноценного методического обеспечения) [4].

Представляется, что указанные профилактические мероприятия не вошли в Закон № 85-ФЗ, поскольку по своей сути нацелены на то, чтобы «уменьшить» взаимодействие с контрольными (надзорными) органами: демонстрируя через эти мероприятия свою добросовестность, законопослушность, контролируемые лица в конечном счете рассчитывают на то, что проверяющие субъекты изменят формы, объем, частоту контрольных мероприятий (например, заменят выездные мероприятия на дистанционные или увеличат межпроверочный интервал). Однако такой подход не применим к ОМСУ (должностным лицам ОМСУ) ввиду принципиально иных рисков, связанных с их деятельностью. Кроме того, возможна еще одна причина, по которой законодатель исключил эти мероприятия из Закона № 85-ФЗ: эти мероприятия не «обкатаны» на практике, не имеют достаточного методического и правового регулирования, не доказали свою эффективность, при этом их реализации сопряжена с определенной административной и материальной нагрузкой. С учетом изложенного, отсутствует целесообразность обременения контрольных (надзорных) органов, контролируемых лиц дополнительными обязанностями, связанными с реализацией таких мероприятий.

Также Законом № 85-ФЗ предусмотрена возможность заключения соглашений о надлежащем устранении выявленных нарушений требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ст. 59) (далее – соглашение). Законом № 248-ФЗ тоже предусмотрено заключение схожих договоров – соглашений о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований (ст. 90.2). Кстати, заметим, что эта форма взаимодействия между контрольным (надзорным)

органом и контролируемым лицом получила положительную оценку [5, с. 70]. Но при схожести указанные соглашения имеют и отличия.

Соглашения могут заключаться между контрольным (надзорным) органом и подконтрольным лицом в ситуациях, когда устранение нарушений требует много времени и финансовых ресурсов, в том числе в связи с необходимостью проведения масштабных строительных работ, дорогостоящих закупок за счет бюджетных средств. Еще одно основание для заключения соглашений – предотвращение социальных или экономических потрясений (массовых увольнений, сокращения или прекращения выпуска социально значимой продукции и др.). В таких сложных случаях соглашение позволяет оптимизировать процесс устранения нарушений, расписав его по срокам (этапам), конкретным мерам (мероприятиям), условиям финансирования. Тем самым смягчается административная и финансовая нагрузка на муниципалитет и его бюджет.

С инициативой заключения соглашения может выступить только контролируемое лицо, действуя в целях защиты своих прав и законных интересов. При этом круг субъектов, уполномоченных на такую инициативу, будет установлен Правительством Российской Федерации – так же как и другие детали заключения, изменения, исполнения, прекращения соглашения (п. 2 ст. 59). При этом подход может быть избирательным, о чем свидетельствует Постановление Правительства РФ от 31 мая 2025 г. № 829 «Об утверждении Правил заключения, изменения, продления, расторжения соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований» [10], принятое в соответствии со ст. 90.2 Закона № 248-ФЗ.

Важно отметить, что муниципальным образованиям не стоит игнорировать этот механизм организации устранения допущенных нарушений, поскольку он позволяет совместными усилиями выработать программу устранения нарушений, определив для этого конкретные способы. В отсутствие соглашения способ устранения нарушений будет определяться муниципалитетом самостоятельно, при этом риск неисполнения (ненадлежащего исполнения) предписания контролера полностью ляжет на муниципалитет. Такой вывод можно сделать исходя из судебной практики по ст. 90.2 Закона № 248-ФЗ, на которую можно ориентироваться по аналогии [11].

Заключение соглашения в обязательном порядке согласуется с органами прокуратуры.

Контрольный (надзорный) орган, заключив соглашение, приостанавливает действие предписания об устранении нарушений, «охваченных»

соглашением, но может его возобновить, если соглашение не исполняется. Предписание отменяется по факту исполнения соглашения, что констатируется специальным решением контролера. Если же по истечении срока действия соглашения контролер установит, что его условия не выполнены, он выносит решение о признании соглашения неисполненным. Досрочное вынесение такого решения также возможно: в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации, и если контролируемое лицо не предпринимает предусмотренных в нем действий.

Контролируемое лицо права на отказ от исполнения соглашения не имеет.

Отметим, что государство нацелено на «продвижение» нового инструмента устранения нарушений: в июле 2026 года принят федеральный закон, которым предусмотрено освобождение от административной ответственности в случае исполнения соглашений, заключенных как по ст. 90.2 Закона № 248-ФЗ, так и по ст. 56 Законом № 85-ФЗ (ст. 2.91) [12]. Такая мера призвана стимулировать заинтересованность контролируемых лиц в устранении допущенных нарушений в рамках заключенных соглашений.

Следует сказать, что соглашения – это формат сотрудничества, который нацелен на решение реальных проблем муниципальных образований. Нарушения, которые допускают муниципалитеты, зачастую обусловлены нехваткой финансовых средств в местных бюджетах. По этой же причине ОМСУ не в состоянии оперативно их устранить. Этот вывод прослеживается, например, при рассмотрении практики применения ст. 17.15 «Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [13]. В соглашении обязательным является условие об источниках финансирования мероприятий по устранению нарушений (в этом, кстати, важное отличие от соглашений, предусмотренных Законом № 248-ФЗ). Таким образом, подписывая соглашение, его стороны совместно определяют источники, суммы и сроки получения финансирования. Исходя из этого согласовываются конкретные меры, направленные на устранение нарушений (перечень и объем мероприятий, сроки реализации, др.). Тем самым создаются реальные условия для устранения нарушений.

Надо отметить, что Закон № 85-ФЗ в целом также обязывает контрольные (надзорные) органы учитывать финансовое положение муниципалитетов. Например, если исполнение решения контролера влечет расходование денежных средств, то при определении срока исполнения надлежит учи-

тивать состав муниципального имущества, а также бюджетную обеспеченность муниципалитета (п. 5 ст. 10). А при установлении сроков исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений следует учитывать порядок формирования местных бюджетов и осуществления закупок для муниципальных нужд (п. 3 ст. 58). Именно на такой подход ориентируется судебная практика [14]. Этот подход соответствует принципу оперативности при осуществлении контроля (п. 4 ст. 14 Закона № 248-ФЗ).

Подводя итог, следует констатировать, что Закон № 85-ФЗ представляет собой комплексный и системный акт, направленный на создание эффективной, соразмерной и прозрачной системы контроля (надзора) за деятельностью ОМСУ, ориентированной на выстраивание партнерских взаимоотношений между контрольными (надзорными) органами и контролируемыми лицами, когда в приоритете эффективное предотвращение и устранение нарушений, а не наказание за них. Риск-ориентированный подход позволит оптимально распределять ресурсы контролеров, концентрируя их усилия на субъектах с наиболее высокими рисками причинения вреда и минимизируя административную нагрузку на добросовестные муниципальные образования. Институт соглашений о надлежном устранении выявленных нарушений требований обеспечит баланс интересов государства и муниципальных образований, создавая стимулы для добровольного и поэтапного устранения нарушений.

Список литературы:

- [1] Андреева Е.М. Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 40-48.
- [2] Ялбулганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10-16.
- [3] Евдокимов А.С., Сергун П.П. Меры стимулирования добросовестности - профилактическое мероприятие, используемое при осуществлении контроля, надзора: нормативно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2024. № 3. С. 29-32.
- [4] Евдокимов А.С., Сергун П.П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 53-59.
- [5] Бут Н.Д., Егупов Д.А. Сохранение и развитие прокуратурой достигнутого уровня правовых гарантий предпринимателей в сфере государ-

ственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2025. № 2. С. 63-71.

[6] Федеральный закон от 09.04.2026 № 85-ФЗ «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти"» // Собрание законодательства РФ. – 2026. – № 15. – Ст. 1852.

[7] Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 12. – Ст. 1200.

[8] Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5007.

[9] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

[10] Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 23. – Ст. 3064.

[11] Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 08.04.2026 № 33а-3415/2026 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSB&n=265898> (дата обращения: 22.07.2026).

[12] Федеральный закон от 26.07.2026 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202607260011> (дата обращения: 22.07.2026).

[13] Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

[14] Постановление Верховного Суда РФ от 08.07.2026 N 47-АД26-5-К6 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=893734> (дата обращения: 22.07.2026).

References:

[1] Andreeva E.M. Shortcomings of the legal regulation of financial control (on the example of interbudget transfers) // Current problems of Russian law. 2018. No. 3. pp. 40-48.

[2] Yalbulganov A.A. New categorical apparatus of state financial control // Financial law. 2014. No. 8. pp. 10-16.

[3] Evdokimov A.S., Sergun P.P. Measures to stimulate good faith - a preventive measure used in the implementation of control and supervision: a regulatory analysis // Administrative law and process. 2024. No. 3. pp. 29-32.

[4] Evdokimov A.S., Sergun P.P. The system of preventive measures applied in the implementation of state control (supervision): assessment of the regulatory impact // Administrative law and process. 2023. No. 7. Pp. 53-59.

[5] But N.D., Egupov D.A. Maintenance and Development of the Achieved Level of Legal Guarantees for Entrepreneurs in the Sphere of State Control (Supervision) and Municipal Control by the Prosecutor's Office // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2025. No. 2. Pp. 63-71.

[6] Federal Law of 09.04.2026 No. 85-FZ "On the Organization of Control and Supervisory Activities in Relation to Local Government Bodies and Local Government Officials and on Amendments to the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2026. - No. 15. - Art. 1852.

[7] Collected Legislation of the Russian Federation. - 2025. - No. 12. - Art. 1200.

[8] Collected Legislation of the Russian Federation. – 2020. – No. 31 (Part I). – Art. 5007.

[9] Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. – 1998. – No. 31. – Art. 3823.

[10] Collected Legislation of the Russian Federation. – 2025. – No. 23. – Art. 3064.

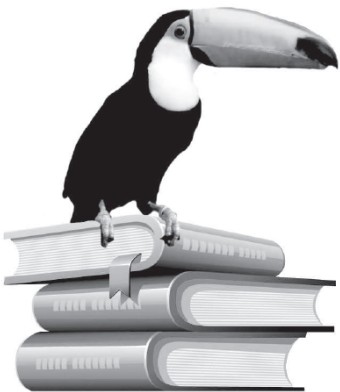
[11] Appellate Ruling of the Altai Krai Court of April 8, 2026 No. 33a-3415/2026 // ConsultantPlus Legal Reference System. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOSB&n=265898> (date of access: 22.07.2026).

[12] Federal Law of 26.07.2026 No. 250-FZ "On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" // Official Internet Portal of Legal Information. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202607260011> (date of access: 22.07.2026).

[13] Collected Legislation of the Russian Federation. – 2002. – No. 1 (Part 1). – Art. 1.

[14] Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of July 8, 2026, No. 47-AD26-5-K6 // ConsultantPlus Legal Reference System. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=893734> (accessed on July 22, 2026).





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.