

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

---

УДК 342.5

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(1).86-99

## МОЖЕТ ЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ОБЕСПЕЧИТЬ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ: РЕФОРМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА\*

Е.С. Шугрина<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

<sup>2</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия

### Информация о статье

Дата поступления –

18 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

Рассматривается действующая модель муниципального контроля, дается анализ нормативных актов и судебной практики. Отдельное внимание уделяется проекту федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, принятого в первом чтении и основанного на новом риск-ориентированном подходе. Приводимые примеры касаются вопросов обеспечения безопасности общественных пространств, городской среды.

### Ключевые слова

Муниципальный контроль, контрольно-надзорная деятельность, городская среда, городские пространства, безопасность, благоустройство, пассажирские перевозки

## HOW CAN MUNICIPAL CONTROL ENSURE THE SECURITY OF THE URBAN ENVIRONMENT? REFORM OF CONTROL-SUPERVISION ACTIVITIES AND JUDICIAL PRACTICE

Ekaterina S. Shugrina<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

<sup>2</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEP), Moscow, Russia

### Article info

Received – 2018 December 18

Accepted – 2019 February 25

Available online – 2019 April 20

The subject. The article discusses the current model of municipal control in Russia, analyzes the relevant regulations and judicial practice.

The purpose of the article is to confirm or refute the hypothesis that municipal control can be effective from the standpoint of ensuring the security of the urban environment.

The methodological basis of the study includes general-scientific methods (analysis and synthesis, system-structural approach) as well as academic methods (formal-legal method, method of interpretation of legal acts).

Results and scope of their application. The quality parameters of the urban environment are closely related to the issues of local importance, for the solution of which the local authorities are responsible; secondly, safety is one of the criteria for assessing the quality of

### Keywords

Municipal control, control-supervision activities, urban environment, urban space,

---

\* Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ (№ 19-011-00752 «Город как территория безопасности: человек, общество, власть») с учетом некоторых результатов исследования существующей модели муниципального контроля, проведенного сотрудниками Центра местного самоуправления РАНХиГС. Более подробно о всех результатах исследования см.: Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: спецдокл. М.: Проспект, 2018. 184 с.

security, landscaping, passenger transportation

the urban environment, so the local authorities should have tools to influence its improvement. One of such instruments is municipal control exercised by local governments or their officials. De facto municipal control smoothly flows from the sphere of public relations into the sphere of civil law relations due to the control functions of the owner of his property. This may affect not only the concept of municipal control, but also the features of the delimitation of municipal control from related types of state control (for example, in the field of land control, etc.). The analysis of normative acts and the existing judicial practice allows to conclude that the existing concept of municipal control is a gap and internally contradictory. It leads to a diminution of the control activities of local governments, inefficient spending of budget funds. In addition, this means that local governments do not have effective mechanisms to ensure the security of public spaces.

Conclusions. The article refutes the hypothesis of the effectiveness of municipal control in Russia from the standpoint of ensuring the safety of the urban environment. Local governments, as a full-fledged and equal variety of public authorities should have a mechanism for the implementation of municipal control, especially in terms of compliance with the requirements established in municipal regulations. This is particularly important for the security of the urban environment.

### 1. Введение

В последние годы в профессиональном языке чиновников и некоторых экспертов достаточно часто стал использоваться термин «городская среда» [1, с. 58; 2]. Этот термин стал всё чаще встречаться в документах Минстроя России, архитекторов, урбанистов. В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» говорится, что кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза являются целевыми показателями национального проекта в сфере жилья и городской среды.

Очевидно, что термин «городская среда» является сложным и многоаспектным, понимаемым разными экспертами по-разному (уместно отметить, что некоторые специалисты используют иной термин – «городские, или общественные, пространства» [3, с. 21; 4, с. 24, 145]). В качестве примера можно привести несколько определений, содержащихся в юридических документах.

Так, в приказе Минстроя России от 31 октября 2017 г. № 1494/пр констатируется, что городская среда характеризуется совокупностью природных, архитектурно-планировочных, экологических и других факторов, формирующих среду обитания на определенной территории и определяющих ком-

фортность проживания на этой территории. В Постановлении Правительства РФ от 7 марта 2018 г. № 237 под городской средой фактически понимается комплекс мероприятий по благоустройству одной или нескольких взаимосвязанных территорий общего пользования муниципальных образований различного функционального назначения (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков, иных территорий), направленных на улучшение архитектурного облика поселений, повышение уровня санитарно-эпидемиологического и экологического благополучия жителей. Не вдаваясь в дискуссии о существовании этого термина, нужно констатировать, что в настоящее время разработаны методики оценки качества городской среды (причем термин «городская среда» используется не только применительно к городам, городским округам, городским поселениям, но и к сельским поселениям), на основе которых составляются рейтинги привлекательности городов<sup>1</sup>.

Методика определения индекса качества городской среды муниципальных образований Российской Федерации утверждена приказом Минстроя России от 31 октября 2017 г. № 1494/пр и содержит различные индикаторы и параметры. На сайте «Дом.рф»<sup>2</sup> эти показатели сгруппированы определенным образом; отдельно выделены виды пространств (жилье и прилегающие пространства; озелененные и водные пространства; уличная инфраструктура; социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства; общественно-деловая

<sup>1</sup> См., напр.: URL: <http://российский-союз-инженеров.рф/rejting/>.

<sup>2</sup> АО «ДОМ.РФ», до марта 2018 г. – Агентство ипотечного жилищного кредитования; переименовано на основании Постановления Правительства РФ от 3 октября 2018 г. № 1175.

инфраструктура и прилегающие пространства; общегородское пространство) и критерии, по которым их необходимо оценивать (безопасность, комфорт, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды)<sup>3</sup>. Причем безопасность как критерий нацелен не только на определение существующего уровня опасности определенных пространств, но и оценку таких параметров среды, которые потенциально могут способствовать причинению вреда жизни и здоровью человека.

Из этого можно сделать несколько предварительных выводов. Во-первых, параметры качества городской среды тесно связаны с вопросами местного значения, за решение которых отвечают органы местного самоуправления; во-вторых, *безопасность – один из критериев оценки качества городской среды, значит, у органов местного самоуправления должны быть инструменты влияния на ее улучшение*. Одним из таких инструментов является муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления или их должностными лицами.

По версии специалистов «Дом.рф» безопасность как критерий определения индекса городской среды нацелен не только на определение существующего уровня опасности определенных пространств, но и оценку таких параметров среды, которые потенциально могут способствовать причинению вреда жизни и здоровью человека. Такой подход позволяет сделать предположение, что в контексте местного самоуправления, особенностей городских или общественных пространств, существенную роль для обеспечения безопасности городской среды должна играть профилактика. Это, кстати, полностью соответствует целям реформирования контрольно-надзорной деятельности, которая должна быть переориентирована на предупреждение и профилактику нарушений.

## **2. Понятие и правовые основы муниципального контроля**

В настоящее время наибольшее внимание муниципальному контролю уделяет Минэкономразвития России, которое ежегодно готовит доклады о состоянии контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, в том числе о состоянии муниципального контроля; отдельный доклад о состоянии муниципального контроля готовился только один раз в 2011 г.<sup>4</sup> По данным Минэкономразвития России, на муниципальный контроль прихо-

дится около 2–3 % всей контрольно-надзорной деятельности.

Правовые основы муниципального контроля составляет значительное количество нормативных актов разных территориальных уровней, однако наиболее значимыми являются Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

В Федеральном законе № 131-ФЗ говорится, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 17.1).

Анализ приведенных норм показывает, что муниципальный контроль фактически предлагается рассматривать как неотъемлемую функцию органа власти – органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения. В этом смысле контрольные функции должны быть по всем вопросам местного значения.

На то, что муниципальный контроль является разновидностью управленческой деятельности, давно обращают внимание ученые [5–7; 8, с. 26]. Так, Т.М. Бялкина вполне справедливо подчеркивает, что контроль – это одна из форм осуществления управленческой деятельности, наряду с другими формами, такими как планирование, принятие правовых актов и др. [9, с. 30]. По мнению ученого, можно говорить о собственных контрольных полномочиях органов местного самоуправления [9, с. 18, 24]. Этот аспект является очень важным – орган власти должен

<sup>3</sup> Более подробно см.: URL: <https://индекс.дом.рф/about>.

<sup>4</sup> Муниципальный контроль в Российской Федерации: аналит. докл. / Минэкономразвития России. М., 2011. 69 с.

обладать контрольными функциями, особенно в части контроля исполнения собственных решений.

Одновременно в ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о том, что муниципальный контроль – это полномочие органов местного самоуправления, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления.

В ч. 2 ст. 17.1 констатируется, что к отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ. Поэтому данный закон имеет огромное значение для уяснения сути муниципального контроля.

В частности, в ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ есть легальное определение муниципального контроля, под которым предлагается понимать деятельность органов местного самоуправления на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Особое внимание следует обратить на то, что муниципальный контроль – это деятельность по организации и проведению проверок, а также профилактике нарушений; о том, что муниципальный контроль – это деятельность по наказанию, привлечение виновных к ответственности, речи не идет.

В феврале 2018 г. был принят в первом чтении проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект № 332053-7). В нем также есть определение муниципального контроля, под которым предлагается понимать деятельность органов местного самоуправления, направленную на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований. Иными словами, уже

на этапе формулирования определения говорится, что муниципальный контроль – это не только проверки и профилактика правонарушений, но и пресечение, восстановление правового положения.

В качестве иллюстрации, насколько нормы этих двух базовых законов реализуются в отраслевом законодательстве и на практике, можно привести извлечение из судебного решения – апелляционного определения Алтайского краевого суда от 16 января 2013 г. Фактически суд обратил внимание на коллизию норм федеральных законов № 131-ФЗ и № 294-ФЗ, которые по разному определяют пределы правового регулирования муниципального контроля – только федеральными законами; федеральными законами и уставами муниципальных образований; федеральными законами и муниципальными правовыми актами.

Итак, по мнению суда, в соответствии с ч. 1, 2 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. Круг вопросов местного значения городского округа определен ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, содержит осуществление муниципального контроля за исполнением бюджета городского округа (п. 1), за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа (п. 5), муниципального жилищного контроля (п. 6), муниципального земельного контроля за использованием земель городского округа (п. 26), муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (п. 30), муниципального лесного контроля (п. 38), муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей (п. 39), муниципального контроля на территории особой экономической зоны (п. 40). Иные виды муниципального контроля в данной статье не предусмотрены.

Полномочия органов местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения определены ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и включают, в том числе, «иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований» (п. 9).

При этом ч. 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что по вопросам, отнесенным в соответствии со ст. 14–16 настоящего федерального закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия ор-

ганов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Из данной статьи следует, что приведенный в ней перечень полномочий не является исчерпывающим и может быть дополнен нормативными правовыми актами двух видов – федеральными законами и уставами муниципальных образований.

Вместе с тем ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ применительно к полномочиям органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля содержит иное правило, ограничивая его пределы и допуская таковой лишь по вопросам, предусмотренным федеральными законами.

В п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Тем же пунктом предусмотрено, что порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Соответственно, нормы п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ и ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ являются специальными по отношению к нормам ч. 1, 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, суд приходит к выводу, что сами себя органы местного самоуправления наделять контрольными полномочиями не вправе, наделение их такими полномочиями по определенным вопросам относится к компетенции федерального законодателя и может быть произведено лишь в федеральном законе<sup>5</sup>.

### **3. Виды муниципального контроля**

Очевидно, что виды муниципального контроля должны быть обусловлены его пониманием. Выше

уже говорилось о трех разных подходах к трактовке данного термина. Муниципальный контроль рассматривают как вопрос местного значения, полномочие или функцию управления. Действующее законодательство включает все эти подходы.

Более того, если мы говорим, что муниципальный контроль – это деятельность, подпадающая под действие Федерального закона № 294-ФЗ, то она должна относиться к сфере публичных отношений.

Мониторинг нормативных правовых актов, проведенный Минэкономразвития России еще в 2011 г., позволил выявить основные подходы к тому, что понимается под муниципальным контролем [10]. Этот подход сохраняет свою актуальность и в настоящее время [11]. Экспертами было предложено выделять следующие виды муниципального контроля:

– виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе (например, финансовый контроль; земельный контроль; лесной контроль; контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения);

– виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющихся составной частью вопроса местного значения (например, контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства; контроль над представлением обязательного экземпляра; за соблюдением гражданами условий получения социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами территорий, ранее входивших в закрытые административно-территориальные образования, в отношении которых Президентом РФ принято решение о преобразовании или об упразднении);

– виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения (например, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных иско-

<sup>5</sup> Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 16 января 2013 г. по делу № 33-300/13.

паемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции; муниципальный контроль в области торговой деятельности; контроль за организацией и осуществлением деятельности на розничных рынках);

– виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения (контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы; контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды; контроль в сфере благоустройства; контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования).

Анализ нормативных актов показывает, что в большинстве случаев муниципальный контроль рассматривается как полномочие органов местного самоуправления. В качестве вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены следующие виды муниципального контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный жилищный контроль; муниципальный земельный контроль; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципальный лесной контроль; контроль за исполнением муниципального бюджета; контроль в сфере теплоснабжения. Причем в ряде случаев формулировка муниципального контроля как вопроса местного значения такова, что похожа на формулировку полномочия – например, контроль за исполнением муниципального бюджета.

Попутно надо обратить внимание на то, что далеко не все виды муниципального контроля подпадают под действие Федерального закона № 294-ФЗ. Например, финансовый контроль исключен из сферы его действия (из-за коллизий норм действующего законодательства данная позиция трактуется судами различно). Некоторые виды деятельности подпадают под действие лицензионного контроля (например, контроль за регулярными перевозками), что означает и наличие специфики при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля.

Есть и еще одно обстоятельство, на которое следует обратить внимание в контексте понимания того, что такое муниципальный контроль. От отношений, возникающих в рамках муниципального контроля, следует отграничивать:

– отношения, возникающие при осуществлении собственником контроля за своим имуществом;

– договорные отношения, возникающие, например, в рамках выполнения муниципального задания.

Анализ содержания соответствующих нормативных актов показывает, что в большинстве случаев речь идет о контроле за объектами, находящимися в муниципальной собственности (дороги местного значения, муниципальный жилой фонд и т. п.). Фактически в таких случаях речь идет о полномочиях собственника по контролю за своим имуществом, но не о контрольной деятельности органов местного самоуправления за деятельностью организаций, независимых от них. Контроль, осуществляемый собственником (контроль за эффективностью принятых управленческих решений и контроль за состоянием муниципальной собственности), является составляющим элементом бремени содержания имущества, которое налагает право собственности [12].

В ряде видов муниципального контроля (например, контроль за состоянием дорог местного значения, регулярными перевозками и др.) судами очень активно исследуются соответствующие пункты муниципального контракта, возлагающие на муниципальное учреждение, подрядную организацию определенные обязательства по выполнению работ, финансируемых за счет средств местного бюджета.

Иными словами, *de facto* муниципальный контроль из сферы публичных отношений плавно перетекает в сферу гражданско-правовых отношений, обусловленных контрольными функциями собственника за своим имуществом. Это может отразиться не только на концепции муниципального контроля, но и особенностях отграничения муниципального контроля от смежных видов государственного контроля (например, в сфере земельного контроля и т. п.).

В первоначальной редакции законопроекта № 332053-7, внесенной в Государственную Думу в декабре 2017 г., выделялось 11 видов муниципального контроля: муниципальный земельный контроль; муниципальный лесной контроль; муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения; муниципальный контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения, включая муниципальный контроль в области обеспечения санитарной (горносанитарной) охраны природных ле-

чебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов; муниципальный жилищный контроль; муниципальный контроль за представлением обязательного экземпляра документов; муниципальный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации; муниципальный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области розничной продажи алкогольной продукции; муниципальный контроль в области благоустройства территорий; муниципальный контроль в области торговой деятельности.

В приложении 2 данного законопроекта перечислялись виды государственного регионального контроля, часть которых явно существенно пересекается с соответствующими видами муниципального контроля. В качестве некоторых примеров можно привести следующие виды регионального контроля: региональный государственный надзор в области обращения с отходами; региональный государственный жилищный надзор; региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси; региональный государственный контроль (надзор) в области благоустройства территорий. Для исключения дублирования или пробельности очень важно отграничивать предмет и объект проверки, что не так просто сделать.

В последующем все приложения, содержащие виды федерального, регионального и муниципального контроля, были исключены из текста законопроекта, поэтому сложно сказать, какие виды контроля будут рассматриваться авторами законопроекта в качестве видов муниципального контроля.

Все вышесказанное можно проиллюстрировать на примере **муниципального контроля соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования и контроля в сфере благоустройства** – эти виды контроля тесно связаны с вопросами безопасности городской среды.

Оба вида контроля можно рассматривать как не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения: контроль за перевозками связан с таким вопросом местного значения, как создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения (п. 7 ч. 1 ст. 14; п. 6 ч. 1 ст. 15; п. 7 ч. 1 ст. 16 Фе-

дерального закона № 131-ФЗ); контроль в сфере благоустройства тесно связан с таким вопросом местного значения, как утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением (п. 19 ч. 1 ст. 14; п. 25 ч. 1 ст. 16; п. 10 ч. 1 ст. 16.2; п. 17 ч. 2 ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Многие эксперты сходятся во мнении, что осуществление соответствующих полномочий невозможно без муниципального контроля.

Анализ норм законодательства, правоприменительной практики позволяет сделать несколько выводов.

1. Благоустройство территории является довольно сложной и многоаспектной деятельностью, которую на практике не всегда бывает просто отграничить от смежной. Как справедливо отмечают эксперты, никто не знает, где заканчивается благоустройство и начинается градостроительство, архитектура, природопользование и экология, санитарно-эпидемиологическое благополучие, автотранспортная деятельность и дорожное движение, размещение рекламных конструкций, транспортное обслуживание и т. д. [13]<sup>6</sup>.

Анализ судебной практики подтверждает этот вывод. Так, в одних решениях под благоустройством суды понимают парковку транспортных средств на газонах, в других – нет; одни суды относят обеспечение в исправном состоянии подъездных дорог к зданиям и сооружениям к требованиям благоустройства, другие рассматривают это как деятельность по содержанию дорог местного значения; есть примеры того, что суды рассматривают правила по обращению с отходами разновидностью правил благоустройства; есть много спорных ситуаций, связанных с принуждением собственника зданий, сооружений к осуществлению работ по их ремонту и поддержанию в исправном состоянии. Эти и другие примеры довольно подробно рассматриваются в Спецдокладе о состоянии муниципального контроля в Российской Федерации [11, с. 122–129].

В зависимости от квалификации соответствующего правонарушения наступают разные последствия, связанные с применением мер пресечения, возможностями органов местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях и применять меры ответственности.

<sup>6</sup> Эту же позицию А.В. Мадьярова повторила во время своего выступления на секции по муниципальному контролю

во время Гайдаровского форума 17 января 2019 г. Более подробно об этом см.: URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/1034>.

В методических рекомендациях для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, утвержденных Минстроем России<sup>7</sup>, говорится, что к объектам благоустройства относятся территории различного функционального назначения, на которых осуществляется деятельность по благоустройству, в том числе: детские площадки, спортивные и другие площадки отдыха и досуга; площадки для выгула и дрессировки собак; площадки автостоянок; улицы (в том числе пешеходные) и дороги; парки, скверы, иные зеленые зоны; площади, набережные и другие территории; технические зоны транспортных, инженерных коммуникаций, водоохранные зоны; контейнерные площадки и площадки для складирования отдельных групп коммунальных отходов. Очевидно, что все названные общественные пространства имеют большое значение и в контексте обеспечения безопасности.

В действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не предусмотрена ответственность за административные правонарушения в сфере благоустройства. Более того, в нормах постоянно присутствует отсылка на законы субъектов Российской Федерации.

Выборочный экспресс-анализ позволил выявить, что статьи, в которых предусматривается административная ответственность за нарушение в сфере благоустройства, располагаются в главах, имеющих совершенно разные названия («Безопасность на воде», «Землепользование», «Градостроительство», «Общественный порядок», «Порядок управления», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Содержание территории», «Охрана окружающей среды» и др.). Ученые вполне справедливо констатируют, что в качестве родового объекта выступают общественные отношения, объединенные в главы; непосредственным объектом административного правонарушения являются общественные отношения, нарушаемые при совершении конкретного административного проступка [14, с. 332; 15; 16]. Для иллюстрации можно привести следующие примеры многообразия подходов к формулированию родового объекта:

– административные правонарушения, посягающие на здоровье граждан и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения (Республика Адыгея);

– административные правонарушения в промышленности, строительстве и благоустройстве (Республика Башкирия);

– административные правонарушения в области охраны окружающей среды, землепользования и благоустройства (Республика Бурятия);

– административные правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровый образ жизни, безопасность и отдых, общественный порядок (Республика Карелия);

– административные правонарушения в области благоустройства и содержания территорий населенных пунктов республики (Кабардино-Балкарская Республика);

– административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления и установленный порядок управления (Республика Крым);

– административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, благоустройства, охраны общественного порядка и охраны жизни людей на водных объектах (Республика Татарстан);

– административные правонарушения в области благоустройства, обеспечения чистоты и порядка (Республика Тыва);

– административные правонарушения в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (Республика Хакасия);

– административные правонарушения в жилищно-коммунальной сфере, благоустройстве, содержании территорий населенных пунктов, в области ценообразования, реализации товаров и оказания услуг (Республика Чечня);

– административные правонарушения, посягающие на права граждан, их здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (Республика Чувашия).

Эти примеры показывают, что у органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет четкого и однозначного понимания содержания термина «благоустройство» в контексте привлечения к ответственности. Такая многозначность создает значительные проблемы как правоприменительным органам, так и органам местного самоуправления при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля. И всё это отража-

готовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов».

<sup>7</sup> Приказ Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подго-

ется на том, каким образом обеспечивается безопасность общественных пространств.

2. Очевидно, что эффективность и результативность контроля тесно связана с тем, каким образом сформулированы требования к соответствующей деятельности – требование должно быть разумным и направлено на решение реальной социальной проблемы, снижение социально значимого риска, снижение тех негативных последствий, которые необходимо предотвратить. Если требования являются бессистемными и не нацеленными на реальное изменение ситуации, то и контроль их соблюдения не даст нужного эффекта.

В качестве иллюстрации можно привести требования, необходимые для получения лицензии на пассажирские перевозки. Согласно п. 6 Постановления Правительства РФ от 2 апреля 2012 г. № 280 (ред. от 21 марта 2017 г., с изм. от 22 декабря 2018 г.) «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)» для получения лицензии фактически достаточно: соответствующих транспортных средств; помещения для ремонта; диплома о медицинском образовании специалиста, осуществляющего предрейсовый осмотр; водительских документов. Направлены ли эти требования на реальное обеспечение транспортной безопасности?

На Сочинском инвестиционном форуме 14 февраля 2019 г. в рамках секции по реформе контрольно-надзорной деятельности один из выступающих рассказывал о том, как формулируются требования, и обратил внимание на то, что существующие требования не направлены на повышение безопасности автобусных перевозок. По его мнению, для обеспечения реальной безопасности надо проверять физическое состояние водителя, качество автомобильных дорог, в том числе наличие разделительных полос, и т. п.<sup>8</sup> Иными словами, сами требования должны быть сформулированы иначе.

В связи с этим уместно сказать, что Минюст России разработал Стандарт качества нормативно-пра-

вового регулирования обязательных требований<sup>9</sup>. В стандарте, в частности, говорится о таком принципе правового регулирования, как принцип риск-ориентированности; иными словами, нормативно-правовое регулирование должно быть основано на оценке риска, который представляет собой оценку вероятности наступления неблагоприятных последствий и характера возможного вреда в случае несоблюдения обязательных требований.

3. Анализ судебной практики по вопросам осуществления муниципального контроля за пассажирскими перевозками показывает, что значительное количество судебных решений обусловлено исследованием соблюдения условий договоров на оказание транспортных услуг населению. В судебной практике встречаются решения, связанные с рассмотрением фактических обстоятельств и применением мер реагирования на выявленные нарушения. Однако чаще всего нарушения выявляются в рамках деятельности государственных органов; отношения муниципального контроля фактически возникают в рамках договорных отношений (органы местного самоуправления выступают заказчиками на выполнение соответствующих работ и услуг, которые оплачиваются за счет средств бюджета); всего органы местного самоуправления обращаются в суд для прекращения незаконной либо осуществляемой с нарушениями деятельности, в том числе за расторжением договора перевозки. Кроме того, судам приходится ограничивать муниципальный контроль от лицензионного (для осуществления транспортного обслуживания населения необходимо получение лицензии). Есть примеры того, что муниципальный контроль инициируется индивидуальными предпринимателями или организациями, осуществляющими перевозку – для них это вопрос конкуренции и устранения нелегальных перевозчиков; неосуществление муниципального контроля попадает в поле зрения антимонопольных органов (более подробно о судебной практике по данному виду контроля см.: [11, с. 129–134]).

Нарушения могут устанавливаться органами местного самоуправления в ходе выездных транспортных проверок<sup>10</sup>, рейдов и фиксироваться в актах

<sup>8</sup> Видео секции можно посмотреть на сайте форума. URL: <https://www.rusinvestforum.org/programme/?day=14.02.2019>.

<sup>9</sup> Утвержден протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3. URL: <https://minjust.ru/ru/>

prioritetnyy-proekt-po-peresmotru-obyazatelnyh-trebovaniy/standart-kachestva-normativno-pravovogo.

<sup>10</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22 июня 2015 г. по делу № А13-10702/2014 (Вологодская область).

проверок, претензиях, предписаниях<sup>11</sup>; по результатам проверок может выявляться деятельность в отсутствие свидетельства, иного документа, подтверждающего право осуществления перевозок. В этом случае органы местного самоуправления обращаются в суд с заявлением о запрете деятельности по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом по соответствующему маршруту регулярных перевозок<sup>12</sup>. Причем суды делают вывод о том, что незаконная деятельность создает опасность причинения вреда в будущем, что в силу п. 1 ст. 1065 Гражданского кодекса (далее – ГК) РФ является основанием для удовлетворения иска о запрещении деятельности, создающей такую опасность.

Далеко не все органы местного самоуправления выбирают вышеназванный способ привлечения нарушителя к ответственности. Например, в Калужской области ст. 3.4 Закона № 122-ОЗ предусмотрена административная ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, регламентирующих организацию транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования. Это позволяет решением административной комиссии привлекать нарушителя к административной ответственности<sup>13</sup>. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации попытки установить состав административного правонарушения своим законом являются предметом самостоятельного судебного исследования, которое не всегда заканчивается положительно для органов власти, принявших оспариваемый закон<sup>14</sup>. Чаще всего суды констатируют, что диспозиции оспариваемой статьи не содержат исчерпывающего перечня юридических запретов, за которые возможно применение административной ответственности, допускают возможность привлечения к административной ответственности за нарушение правил в области транспортных перевозок, регламентированных федеральным законодательством, тем самым позво-

ляя дважды привлекать к административной ответственности за одно и то же правонарушение<sup>15</sup>.

Другая проблема, которая возникает при привлечении нарушителя к ответственности и исследуется судами – необходимость правильной квалификации нарушения, обусловленной тем, что данный вид деятельности относится к числу лицензируемых. Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований влечет наступление административной ответственности по ст. 14.1 КоАП РФ<sup>16</sup>.

#### **4. Возможность применения мер принуждения по результатам проверочных мероприятий**

Применение таких мер для органов местного самоуправления является довольно важным, но болезненным вопросом.

По общему правилу, органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т. е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия в случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной власти. В результате нередки ситуации, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не применяются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т. п.).

В настоящее время право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел зависит от усмотрения субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации пользуются этим правом по-разному.

Отдельное внимание следует обратить на наличие негативных последствий вплоть до мер ответ-

<sup>11</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10 сентября 2018 г. № Ф08-5071/2018 по делу № А32-42688/2017 (Краснодарский край).

<sup>12</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 марта 2018 г. № Ф03-325/2018 по делу № А73-9951/2017 (Хабаровский край).

<sup>13</sup> Определение Верховного Суда РФ от 20 февраля 2017 г. № 310-АД16-20769 по делу № А23-7536/2015 (Калужская область).

<sup>14</sup> Определение Верховного Суда РФ от 26 марта 2014 г. № 64-АПГ14-2 (Сахалинская область); Определение Вер-

ховного Суда РФ от 15 февраля 2012 г. № 25-Г12-2 (Астраханская область); Определение Верховного Суда РФ от 8 февраля 2012 г. № 48-Г12-1 (Челябинская область); Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 47-Г11-33 (Оренбургская область).

<sup>15</sup> Определение Верховного Суда РФ от 15 февраля 2012 г. № 25-Г12-2 (Астраханская область).

<sup>16</sup> Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 47-Г11-33 (Оренбургская область).

ственности за нарушение норм, устанавливаемых органами местного самоуправления. В настоящее время в отношении большинства видов деятельности, подпадающих под муниципальный контроль, установление составов административных правонарушений также зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ существующей правоприменительной практики позволяет выявить следующие варианты действий органов местного самоуправления в случае выявления нарушений:

– в тех случаях, где это возможно, органы муниципального контроля составляют протоколы об административных правонарушениях; это автоматически означает возможность реализации норм КоАП РФ в части рассмотрения дела об административном правонарушении, привлечения к административной ответственности;

– органы муниципального контроля составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения; на основании составленного акта происходит обращение непосредственно в суд; в случае принятия судом соответствующего решения, к нарушителю применяются меры имущественной ответственности (эта схема имеет определенные сложности для органов местного самоуправления: суды не всегда принимают акты как надлежащее доказательство наличия нарушения; из-за отсутствия собственных юристов поселения не имеют возможности для обращения в суды);

– органы местного самоуправления составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения, и передают его в соответствующие органы государственного контроля в порядке взаимодействия (проблемой этой схемы является то, что не установлено четкого механизма рассмотрения переданных материалов; органы государственного контроля начинают всё перепроверять, поскольку предмет государственного и муниципального контроля различен);

– органы местного самоуправления составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения, и направляют представление об их нарушении; действующее законодательство предусматривает административную ответственность за неисполнение предписания органа муниципального контроля (ст. 19.4, 19.5 КоАП РФ).

Очевидно, что механизм реагирования на выявленные нарушения требует определенной дора-

ботки, иначе получается, что органы муниципального контроля становятся похожими на органы общественного контроля.

В зависимости от вида контроля, органам доступно инициирование применения мер ответственности. Так, органы местного самоуправления могут:

– ставить вопрос о применении мер административной ответственности за нарушения, выявленные по результатам проверочных мероприятий в рамках соответствующего вида муниципального контроля, – составы соответствующих правонарушений предусматриваются в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации (например, муниципальный контроль в сфере благоустройства и др.);

– ставить вопрос об административной ответственности за нарушение лицензионного законодательства – ст. 14.1 КоАП РФ (например, муниципальный контроль в сфере торговли алкогольной продукцией);

– ставить вопрос о применении мер гражданской ответственности – ст. 1065 ГК РФ (например, муниципальный контроль в сфере регулярных перевозок).

Применение норм ст. 1065 ГК РФ, в соответствии с которой опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность, в контексте муниципального контроля применяется судами не очень часто. Однако и такие примеры есть<sup>17</sup>.

Исследуя возможности органов местного самоуправления по применению мер принуждения, понимаешь, что необходимо снова вернуться к концепции муниципального контроля. Возможны разные модели муниципального контроля: муниципальный контроль можно ограничить только профилактикой либо предоставить еще и возможность применять меры государственного принуждения, вплоть до ответственности.

Проведение проверочных мероприятий тесно связано с рядом других проблем, которые не урегулированы действующим законодательством. Например, для проведения муниципального жилищного контроля необходимо провести осмотр жилища. Это можно сделать только с согласия проживающих лиц. Мандат муниципального инспектора не позволяет ему войти в квартиру при отсутствии согласия, даже если идет речь о муниципальном имуществе.

<sup>17</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 марта 2018 г. № Ф03-325/2018 по делу № А73-9951/2017 (Хабаровский край); Постановление Арбитраж-

ного суда Волго-Вятского округа от 16 марта 2017 г. № Ф01-573/2017 по делу № А79-355/2016 (Республика Чувашия).

Другой пример. Для составления акта или протокола об административном нарушении требуются данные о нарушителе. Четкого механизма действий органов муниципального контроля в случае отказа нарушителя предоставить сведения о себе нет. Мандат муниципального инспектора опять не позволяет применять меры принуждения для установления личности нарушителя. Например, для установления личности владельца транспортного средства, запарковавшегося на газоне, органы местного самоуправления в рамках взаимодействия с органами государственной власти направляют соответствующий запрос в ГИБДД с информацией о номере автомобиля с просьбой представить данные о владельце.

Получается, что применение мер воздействия к нарушителю обусловлено усмотрением органов государственной власти.

Еще в 2012 г. Общероссийским конгрессом муниципальных образований был проведен опрос советов муниципальных образований и некоторых муниципальных образований с целью определения отношения органов местного самоуправления к расширению их контрольных полномочий<sup>18</sup>. Анализ ответов свидетельствует о неоднозначном отношении самих органов местного самоуправления к механизму муниципального контроля. Было отмечено, что «хотя муниципальный контроль является важным полномочием, обеспечивающим реализацию решений, принимаемых органами местного самоуправления, эффективно его осуществлять могут только муниципальные образования, обладающие значительными материалами, организационными и кадровыми ресурсами, которыми являются, как правило, крупные, промышленно развитые города. Возможности сельских и малых городских поселений в реализации контрольных полномочий сильно ограничены и выполняются ими во многом формально. Еще больше превращает муниципальный контроль в формальность отсутствие у органов местного самоуправления возможности привлекать к ответствен-

ности выявленных с его помощью правонарушителей. Компенсировать отсутствие у муниципалитетов собственных “карательных” полномочий может хорошо отстроенное взаимодействие с органами государственной власти, осуществляющими надзор в соответствующей сфере, что, однако, удастся сделать далеко не во всех случаях»<sup>19</sup>.

Опрос представителей органов местного самоуправления, проведенный Центром местного самоуправления РАНХиГС в 2018 г., показал, что по данному вопросу ничего не изменилось [11, с. 135–158]. По мнению органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов у них должно быть право составления протоколов об административных правонарушениях; представители поселений предпочли иной механизм: органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют его в органы государственной власти для принятия решения о применении мер воздействия, причем механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти прописан в законе.

## 5. Выводы

Проведенный анализ показывает, что существующая концепция муниципального контроля является пробельной и внутренне противоречивой. Это само по себе приводит к умалению контрольной деятельности органов местного самоуправления, неэффективному расходованию бюджетных средств. Кроме того, это означает, что у органов местного самоуправления нет действенных механизмов обеспечения безопасности общественных пространств, поскольку органы местного самоуправления как полноценная и равноправная разновидность органов публичной власти должны обладать механизмом осуществления муниципального контроля, особенно в части соблюдения требований, установленных в муниципальных нормативных правовых актах. Особое значение это имеет для обеспечения безопасности городской среды.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маркварт Э. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учеб. пособие / Э. Маркварт, А.Н. Швецов. – М.: Дело, 2017. – 302 с.
2. Трутнев Э.К. Городская среда: воздействие правовых норм на повышение качества / Э.К. Трутнев. – М.: Ин-т экономики города, 2014. – 18 с.

<sup>18</sup> СМО о практике осуществления органами местного самоуправления контрольных полномочий // Муниципальная Россия. 2012. № 9. С. 3–10.

<sup>19</sup> Там же. С. 10.

3. Заборова Е.Н. Городское управление: учеб. пособие / Е.Н. Заборова. – Екатеринбург: Изд-во Ур. ун-та, 2014. – 296 с.
4. Рыженков А.Я. Принципы градостроительного права: моногр. / А.Я. Рыженков. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 174 с.
5. Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля / О.С. Соколова // Современное право. – 2009. – № 10. – С. 75–80.
6. Павлов Н.В. К вопросу об административно-правовой природе производства по осуществлению муниципального контроля / Н.В. Павлов // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 59–63.
7. Подкопаева О.Л. Контрольная деятельность органов местного самоуправления / О.Л. Подкопаева // Конституционализм и государственное управление. – 2017. – № 1 (9). – С. 89–95.
8. Юхименко О.С. Муниципальные правовые акты как форма управленческой деятельности / О.С. Юхименко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 4. – С. 25–30.
9. Бялкина Т.М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации / Т.М. Бялкина // Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы науч.-практ. конф. (Воронеж, 28 февр. 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2012. – С. 18–31.
10. Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун и др. – М.: Высш. шк. экономики, 2012. – 164 с.
11. Шугрина Е.С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: спецдокл. / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова. – М.: Проспект, 2018. – 184 с.
12. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова // Юридическое образование и наука. – 2018. – № 3. – С. 3–10.
13. Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения / А.В. Мадьярова // Практика муниципального управления. – 2015. – № 8. – С. 47–56.
14. Попов Л.Л. Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2010. – 752 с.
15. Васканьянц Ю.Ю. К вопросу о правовой характеристике административных правонарушений в области благоустройства городской территории / Ю.Ю. Васканьянц // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 51–55.
16. Султанов К.А. Об административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, устанавливаемой законами субъектов Российской Федерации / К.А. Султанов // Российская юстиция. – 2018. – № 5. – С. 9–13.

## REFERENCES

1. Markwart E., Shvetsov A.N. *Territorial organization of local self-government and management of urban agglomerations*. Moscow, Delo Publ., 2017. 302 p. (In Russ.).
2. Trutnev E.K. *Urban environment: impact of legal norms on quality improvement*. Moscow, The Institute for Urban Economics Publ., 2014. 18 p. (In Russ.).
3. Zaborova E.N. *City administration*. Yekaterinburg, Ural Federal State University Publ., 2014. 296 p. (In Russ.).
4. Ryzhenkov A.Ya. *Principles of urban law*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2019. 174 p. (In Russ.).
5. Sokolova O.S. The concept and content of municipal control. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2009, no. 10, pp. 75–80. (In Russ.).
6. Pavlov N.V. On the issue of administrative-law nature of proceeding on effectuation of municipal control. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 11, pp. 59–63. (In Russ.).
7. Podkopaeva O.L. Control activities of local government organs. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie*, 2017, no. 1 (9), pp. 89–95. (In Russ.).
8. Yukhimenko O.S. Municipal legal acts as a form of management activity. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: legal issues*, 2009, no. 4, pp. 25–29. (In Russ.).

9. Byalkina T.M. Legal basis of municipal control in the Russian Federation, in: Byalkina T.M. (ed.). *Munitsipal'nyi kontrol' v Rossiiskoi Federatsii*, proceedings of the scientific and practical conference (Voronezh, February 28, 2012). Voronezh, Voronezh State University Publ., 2012, pp. 18–31. (In Russ.).
10. Kovtun E.V., Chaplinskii A.V., Knutov A.V., Plaksin S.M., Zav'yalova L.D., Lyashkov S.V. *Regional and municipal control in the Russian Federation*. Moscow, HSE Publ., 2012. 164 p. (In Russ.).
11. Shugrina E.S., Kabanova I.E., Ivanova K.A. *On the state of municipal control in the Russian Federation*, Special Report. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 184 p. (In Russ.).
12. Shugrina E.S., Petukhov R.V., Kabanova I.E. Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation: Evaluation of Proposed Changes. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2018, no. 3, pp. 3–10. (In Russ.).
13. Mad'yarova A.V. Subject and scope of the competence of local self-government bodies in the sphere of improvement: problems and solutions. *Praktika munitsipal'nogo upravleniya*, 2015, no. 8, pp. 47–56. (In Russ.).
14. Popov L.L., Migachev Yu.I., Tikhomirov S.V. *Administrative law of Russia*. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 752 p. (In Russ.).
15. Vaskanyants Yu.Yu. Revisiting Legal Characteristic of Administrative Offences in Urban Landscaping Yu. To the question of the legal characteristic of administrative offenses in the field of improvement of the city territory. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2016, no. 4, pp. 51–55. (In Russ.).
16. Sultanov K.A. About the administrative responsibility for offenses in the field of the improvement established by laws of subjects of the Russian Federation. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2018, no. 5, pp. 9–13. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Шугрина Екатерина Сергеевна** – доктор юридических наук, профессор, член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, <sup>1</sup>профессор кафедры конституционного и муниципального права, <sup>2</sup>директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления <sup>1</sup>Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) <sup>2</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)  
<sup>1</sup>127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9  
<sup>2</sup>119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82  
e-mail: eshugrina@yandex.ru  
SPIN-код: 4120-8693; AuthorID: 484215

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 86–99. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).86-99.

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Ekaterina S. Shugrina** – Doctor of Law, Professor, member of Presidential Council on Local Self-Government Development, <sup>1</sup>Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, <sup>2</sup>Director, Center for the Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies, Higher School of Public Administration <sup>1</sup>Kutafin Moscow State Law University (MSAL) <sup>2</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)  
<sup>1</sup>9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia  
<sup>2</sup>82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia  
e-mail: eshugrina@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 4120-8693; AuthorID: 484215

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. How can municipal control ensure the security of the urban environment? Reform of control-supervision activities and judicial practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 86–99. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).86-99. (In Russ.).