



Администрация  
Губернатора Архангельской области  
и Правительства Архангельской области

**ПРАВОВОЙ ДЕПАРТАМЕНТ**

Троицкий просп., д. 49, г. Архангельск, 163004  
Тел. (8182) 288560, факс 288326  
E-mail: pravdep@dvinaland.ru

25.11.2021 № 09-03/1556  
На № \_\_\_\_\_

Главам  
муниципальных образований  
Архангельской области

Председателям  
представительных органов  
муниципальных образований  
Архангельской области

Уважаемые коллеги!

Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о контроле) в числе прочего определены правовые и организационные основы системы муниципального контроля в Российской Федерации, осуществляемого органами местного самоуправления, общие принципы осуществления муниципального контроля и защиты прав граждан и организаций при осуществлении муниципального контроля.

Федеральным законом о контроле предусмотрено, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

На основании изменений, внесенных статьей 62 Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении), к полномочиям органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских и муниципальных округов отнесено осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства (пункт 19 части 1 и часть 3 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16 Федерального закона о местном самоуправлении).

Согласно пункту 4 части 2 статьи 3 Федерального закона о контроле представительные органы городских и сельских поселений, городских и муниципальных округов наделены полномочиями по принятию положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства (далее – Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства).

Планом мероприятий по реализации Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном

контроле в Российской Федерации», утвержденным распоряжением Правительства Архангельской области от 19 января 2021 года № 11-рп, конкретизирован срок принятия решений представительных органов муниципальных образований Архангельской области об утверждении положений о видах муниципального контроля – не позднее 1 января 2022 г.

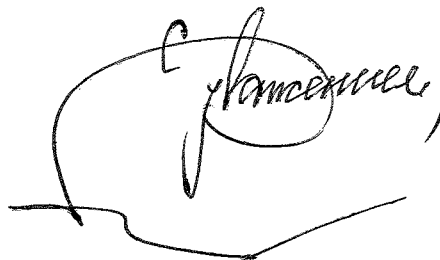
В целях методического обеспечения утверждения положений о видах муниципального контроля в муниципальных образованиях Архангельской области правовым департаментом администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области были разработаны и направлены органам местного самоуправления для использования в работе Модельные положения о муниципальном контроле (с учетом системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и без данного учета) (далее – Модельные положения) и Методические рекомендации по их применению (информационные письма от 12 июля 2021 г. № 09-03/886, от 12 июля 2021 г. № 09-03/887).

Правовым департаментом проведен анализ Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, принятых после 1 июля 2021 г. представительными органами 80 муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации.

На основе положительных и отрицательных примеров практики представительных органов муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации правовым департаментом подготовлены прилагаемые Методические рекомендации об утверждении положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, которые направляются для использования в работе при принятии Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства представительными органами муниципальных образований Архангельской области. В данных Методических рекомендациях учтены ранее направленные Модельные положения и Методические рекомендации к ним.

Приложение: Методические рекомендации в 1 экз. на 35 л.

Заместитель руководителя  
администрации – директор  
правового департамента



И.С. Андреев

Ратманов Андрей Николаевич  
(8182) 28-83-97  
Пономарев Дмитрий Николаевич  
(8182) 28-81-73  
Кочнев Евгений Александрович  
(8182) 28-85-64

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**об утверждении положений об осуществлении**  
**муниципального контроля в сфере благоустройства**

**1. Наименование муниципального контроля и правовое регулирование порядка его осуществления**

Исходя из положений пункта 19 части 1 статьи 14 и пункта 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении), единственно правильным наименованием муниципального контроля является муниципальный контроль в сфере благоустройства. Это наименование должно быть отражено в названиях и текстах утверждаемых представительными органами городских и сельских поселений, городских и муниципальных округов Архангельской области положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства (далее – Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства).

Дополнять наименование муниципального контроля фразами «на территории муниципального образования ...» или «в муниципальном образовании ...» не требуется.

Осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства регулируется, прежде всего, Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о контроле). В качестве отраслевого федерального закона о виде контроля выступает Федеральный закон о местном самоуправлении, поскольку именно он устанавливает наименование вида контроля и относит его к муниципальному контролю.

**2. Предмет муниципального контроля в сфере благоустройства**

Предмет муниципального контроля в сфере благоустройства установлен пунктом 19 части 1 статьи 14 и пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона о местном самоуправлении. В рамках этого вида контроля осуществляется также оценка соблюдения обязательных требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг (пункт 16 статьи 15.1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Применительно к городским и сельским поселениям, с одной стороны, и городским и муниципальным округам, с другой стороны, формулировки предмета муниципального контроля в сфере благоустройства редакционно различаются:

для городских и сельских поселений – это соблюдение правил благоустройства территории поселения, требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг;

для городских и муниципальных округов – это соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, *в том числе* требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг.

При указании в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства предмета муниципального контроля всегда должна включаться формулировка «исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий», поскольку согласно части 2 статьи 15 Федерального закона о контроле исполнение этих решений включается в предмет контроля (надзора) независимо от его указания в федеральном законе о виде контроля. Это обусловлено необходимостью целостного описания предмета контроля (надзора) в положениях о видах контроля (надзора).

Наряду с изложенными в практике органов местного самоуправления муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации встречаются следующие варианты закрепления предмета муниципального контроля в сфере благоустройства в Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства:

*Таблица 1*

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, предусматривающие предмет муниципального контроля в сфере благоустройства</b>	<b>Комментарии</b>
Предметом муниципального контроля в сфере благоустройства является соблюдение Правил благоустройства территории [наименование муниципального образования], требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг	В Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства допустима конкретизация наименования Правил благоустройства территории муниципального образования (возможно также с указанием даты принятия и иных реквизитов).
Предметом муниципального контроля в сфере благоустройства является соблюдение обязательных требований, установленных Правилами благоустройства территории муниципального образования: требований к размещению, содержанию и ремонту объектов и элементов благоустройства; требований к организации озеленения и содержанию зеленых насаждений; требований к организации и эксплуатации общественных пространств; требований к порядку организации и проведения земляных работ; требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур	Перечисление в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства обязательных требований, которые относятся к предмету муниципального контроля в сфере благоустройства, представляется недопустимым. Предмет любого вида муниципального контроля определяется исключительно федеральным законом (часть 2 статьи 15 Федерального закона о контроле). Предметом муниципального контроля в сфере благоустройства является соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования в целом. Органы местного самоуправления не наделены полномочиями выделять в правилах благоустройства территории

и предоставляемых услуг.	муниципального образования те обязательные требования, которые будут контролироваться в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства.
Предметом муниципального контроля в сфере благоустройства является соблюдение обязательных требований, установленных Правилами благоустройства территории муниципального образования, требований к обеспечению доступности, для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, <i>организация благоустройства территории муниципального образования</i>	Неправильно включать в предмет муниципального контроля в сфере благоустройства организацию благоустройства территории муниципального образования. Она относится к вопросам местного значения городских и сельских поселений, городских и муниципальных округов, но не входит в предмет муниципального контроля в сфере благоустройства
Предметом муниципального контроля в сфере благоустройства является соблюдение Правил благоустройства территории муниципального образования, <i>за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.</i>	В приведенной формулировке предмет муниципального контроля в сфере благоустройства неправомерно сужен по сравнению с установленным в Федеральном законе о местном самоуправлении, поскольку административная ответственность установлена за нарушение отдельных, но не всех требований, предусмотренных правилами благоустройства территорий муниципальных образований
Предметом муниципального контроля являются: 1) соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных Правилами благоустройства территории муниципального образования, в том числе требований по обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг; 2) соблюдение (реализация) контролируруемыми лицами требований, содержащихся в разрешительных документах; 3) соблюдение контролируруемыми лицами требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации; 4) исполнение контролируемыми лицами решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.	Вместо закрепления предмета муниципального контроля в сфере благоустройства, предусмотренного Федеральным законом о местном самоуправлении, в приведенной формулировке воспроизведено положение части 1 статьи 15 Федерального закона о контроле, что недопустимо.

Поскольку Правила благоустройства территорий многих муниципальных образований включают в себя обязательные требования, воспроизведенные из нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с целью пресечения дублирования муниципального контроля в

сфере благоустройства с соответствующими видами федерального и регионального государственного контроля (надзора) во многих Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства встречается следующая дополнительная формулировка: «В предмет муниципального контроля в сфере благоустройства не входят установленные Правилами благоустройства территории [название муниципального образования] обязательные требования, которые в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти входят в предмет видов государственного контроля (надзора)».

Таким образом, правильной представляется следующая формулировка закрепления предмета муниципального контроля в сфере благоустройства в соответствующем Положении:

«Предметом муниципального контроля в сфере благоустройства являются:

соблюдение правил благоустройства территории [наименование муниципального образования], *в том числе* требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг;

исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.».

### **3. Объекты муниципального контроля в сфере благоустройства**

Виды объектов контроля (надзора) перечислены в части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле. Однако применительно к каждому виду контроля (надзора) они должны быть конкретизированы, применительно к муниципальному контролю в сфере благоустройства – исходя из формулировки предмета муниципального контроля в сфере благоустройства и содержания правил благоустройства территории соответствующего муниципального образования. Поскольку содержание правил благоустройства территории различается в разных муниципальных образованиях, невозможно предложить единые формулировки в отношении видов объектов муниципального контроля, подлежащих включению в Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства.

Вместе с тем представляется возможным дать следующие рекомендации.

Согласно статье 2 Федерального закона о местном самоуправлении правилами благоустройства территории муниципального образования устанавливаются требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения. Исходя из этого требования, положения правил благоустройства территории муниципального образования могут быть адресованы владельцам и пользователям земельных участков и иных объектов недвижимости, на которых находятся или должны находиться элементы благоустройства, а также лицам, осуществляющим деятельность (мероприятия) по благоустройству территории муниципального образования. Следовательно,

к объектам муниципального контроля в сфере благоустройства могут быть отнесены:

деятельность граждан и организаций, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность (пункт 1 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле);

результаты деятельности граждан и организаций, к которым предъявляются обязательные требования (пункт 2 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле);

здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, предметы, транспортные средства, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования (далее – производственные объекты) (пункт 3 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле).

Включение в число объектов муниципального контроля в сфере благоустройства действий (бездействия) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим действия (бездействие) (пункт 1 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле) возможно, если правила благоустройства территории соответствующего муниципального образования устанавливают обязательные требования к таким действиям (бездействию). В этом случае такие действия (бездействие) должны быть включены в систему учета объектов муниципального контроля и связанных с ними контролируемых лиц (части 2 – 4 статьи 16 Федерального закона о контроле). При этом следует учитывать организационно-технические трудности ведения учета такого рода объектов муниципального контроля ввиду их многочисленности и изменчивости их состава.

Включение в число объектов муниципального контроля в сфере благоустройства продукции (товаров), работ, услуг, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле, вызывает сомнения, поскольку исходя из статей 2 и 45.1 Федерального закона о местном самоуправлении правила благоустройства территорий муниципальных образований не могут содержать обязательных требований к продукции (товарам), работам, услугам.

Анализ Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что объекты муниципального контроля могут не только воспроизводиться из формулировок части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле, но и конкретизироваться более подробно с выделением отдельных групп объектов и элементов благоустройства:

*Таблица 2*

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, определяющие объекты муниципального контроля</b>	<b>Комментарии</b>
--	--------------------

<p>Объектами муниципального контроля в сфере благоустройства являются:</p> <p>1) деятельность граждан и организаций, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность;</p> <p>2) здания, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, предметы, транспортные средства, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования.</p>	<p>Вариант правомерной формулировки, закрепляющей объекты муниципального контроля, с использованием обобщенных групп объектов контроля, предусмотренных пунктами 1 и 3 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле.</p>
<p>Объектами муниципального контроля в сфере благоустройства являются:</p> <p>1) деятельность граждан и организаций, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность;</p> <p>2) результаты деятельности граждан и организаций, к которым предъявляются обязательные требования;</p> <p>3) здания, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, предметы, транспортные средства, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования.</p>	<p>Вариант правомерной формулировки, закрепляющей объекты муниципального контроля, с использованием обобщенных групп объектов контроля, предусмотренных пунктами 1, 2 и 3 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле.</p>
<p>Объектом муниципального контроля в сфере благоустройства является деятельность граждан и организаций, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность.</p>	<p>Вариант правомерной формулировки, закрепляющей объекты муниципального контроля, с использованием обобщенных групп объектов контроля, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле.</p>
<p>Объектами муниципального контроля в сфере благоустройства являются:</p> <p>1) деятельность по проектированию, размещению, содержанию и восстановлению элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ;</p> <p>2) деятельность по уборке территории муниципального образования, в том числе в зимний период;</p> <p>3) деятельность по проведению земляных работ;</p> <p>4) деятельность по содержанию прилегающих территорий.</p>	<p>Вариант правомерной формулировки, закрепляющей объекты муниципального контроля, с использованием детализированных групп объектов контроля из обобщенной группы, предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле.</p>
<p>Объектами муниципального контроля в сфере благоустройства являются здания, сооружения, земельные участки, на которых они расположены, и другие объекты, которыми контролируемые лица владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования в сфере благоустройства (производственные объекты):</p> <p>1) объекты и элементы благоустройства;</p>	<p>Вариант правомерной формулировки, закрепляющей объекты муниципального контроля, с использованием детализированных групп объектов контроля из обобщенной группы, предусмотренной пунктом 3</p>



<p>2) малые архитектурные формы, элементы монументально-декоративного оформления, средства наружной рекламы и информации, водные устройства, городская мебель, уличное коммунально-бытовое оборудование, ограждения, шлагбаумы и иные ограничивающие устройства, уличное техническое оборудование;</p> <p>3) детские и спортивные площадки, площадки отдыха, автостоянки, площадки для выгула собак, площадки для установки мусоросборников;</p> <p>4) объекты освещения и иное осветительное оборудование;</p> <p>5) транспортные проезды, лестницы, пандусы, пешеходные коммуникации, в том числе тротуары, аллеи, дорожки, тропинки, сети ливневой канализации, смотровые и ливневые колодцы, водоотводящие сооружения;</p> <p>б) зеленые насаждения.</p>	<p>части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле. В этом случае в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства необходимо определить используемые термины («объекты благоустройства», «элементы благоустройства», «малые архитектурные формы» и т.д.).</p>
<p>Объектами муниципального контроля в сфере благоустройства являются:</p> <p>1) деятельность контролируемых лиц, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, установленные Правилами благоустройства территории муниципального образования, в том числе предъявляемые к контролируемым лицам, осуществляющим деятельность, а также результаты такой деятельности;</p> <p>2) территории общего пользования;</p> <p>3) внешний вид фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений;</p> <p>4) элементы благоустройства;</p> <p>5) газоны, цветники и иные территорий, занятые травянистыми растениями;</p> <p>6) освещение территории муниципального образования, в том числе архитектурная подсветка зданий, строений, сооружений;</p> <p>7) озеленение территории муниципального образования;</p> <p>8) информация, размещаемая на территории муниципального образования, в том числе указатели с наименованиями улиц и номерами домов, вывески;</p> <p>9) детские и спортивные площадки, площадки для выгула животных, парковки (парковочные места), малые архитектурные формы;</p> <p>10) пешеходные коммуникации, в том числе тротуары, аллеи, дорожки, тропинки;</p> <p>11) территории муниципального образования, обустроенные в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения;</p> <p>12) прилегающие территории зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением</p>	<p>Вариант правомерной формулировки, закрепляющей объекты муниципального контроля, с использованием обобщенных групп объектов контроля, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле, и детализированных групп объектов контроля из обобщенной группы, предусмотренной пунктом 3 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле.</p>

многоквартирных домов, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов).	
<p>Объектами муниципального контроля в сфере благоустройства являются:</p> <p>1) деятельность, действия (бездействия) юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, связанные с соблюдением ими обязательных требований, регламентированных Правилами благоустройства территории муниципального образования;</p> <p>2) элементы благоустройства территории – декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства.</p>	<p>Вариант правомерной формулировки, закрепляющей объекты муниципального контроля, с использованием обобщенной группы объектов контроля, предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле, и детализированных групп объектов контроля из обобщенной группы, предусмотренной пунктом 3 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле.</p>

Таким образом, в различных муниципальных образованиях перечень объектов муниципального контроля в сфере благоустройства формируется по-разному, исходя из содержания правил благоустройства территорий соответствующих муниципальных образований.

В Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства, принятых в муниципальных образованиях иных субъектов Российской Федерации, встречаются и ошибочные формулировки, не соответствующие Федеральному закону о контроле, его целям и принципам:

Таблица 3

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, которыми определены объекты муниципального контроля</b>	<b>Комментарии</b>
<p>К объектам муниципального контроля в сфере благоустройства относятся элементы и объекты благоустройства на территории муниципального образования, деятельность контролируемых лиц в части соблюдения обязательных требований, установленных Правилами благоустройства территории муниципального образования <i>и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.</i></p>	<p>Включение в формулировку иных нормативных правовых актов неправомерно, поскольку согласно Федеральному закону о местном самоуправлении предмет муниципального контроля в сфере благоустройства ограничен исключительно правилами благоустройства территории муниципального образования</p>
<p>Объектами муниципального контроля в сфере благоустройства являются:</p> <p>1) деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим</p>	<p>В приведенной формулировке воспроизведены положения части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле, предусматривающие все возможные объекты любых видов муниципального контроля. Целью</p>

<p>деятельность, действия (бездействие);</p> <p>2) результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования;</p> <p>3) здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, не находящиеся во владении и (или) пользовании граждан или организаций, к которым предъявляются обязательные требования (далее - производственные объекты).</p>	<p>положений о видах муниципального контроля, в том числе Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, является конкретизация положений части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле применительно к соответствующему виду муниципального контроля. Иное приведет к недопустимому расширению перечня объектов муниципального контроля и необходимости учета тех из них, к которым фактически никакие обязательные требования не предъявляются.</p>
--	---

На основании изложенного в целях формулирования перечня объектов муниципального контроля в сфере благоустройства органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области надлежит:

1) проанализировать правила благоустройства территории соответствующего муниципального образования Архангельской области, выделить в них конкретные структурные единицы (статьи, пункты, абзацы), содержащие обязательные требования, оценка соблюдения которых будет являться предметом муниципального контроля в сфере благоустройства;

2) подготовить и внести в правила благоустройства территории соответствующего муниципального образования Архангельской области изменения, направленные на исключение из них структурных единиц (статей, пунктов, абзацев), содержащих:

дублирующие обязательные требования, то есть обязательные требования, воспроизведенные из нормативных правовых актов Российской Федерации и Архангельской области, являющиеся предметом отдельных видов федерального и регионального государственного контроля (надзора) (например, обязательные требования, воспроизведенные из СанПиН, законодательства в области охраны окружающей среды и др.);

избыточные обязательные требования, то есть обязательные требования, несоблюдение которых не повлечет причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (в том числе жизни, здоровью людей, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, животным, растениям, окружающей среде, обороне страны, безопасности государства, объектам культурного наследия) или которые невозможно (чрезмерно затратно) контролировать с организационной точки зрения;

неадекватные обязательные требования, то есть обязательные требования, воспроизведенные из правил благоустройства территорий иных

муниципальных образований, но не имеющие значения для данного муниципального образования;

3) оценить оставшиеся обязательные требования с точки зрения того, к чему они предъявляются – к деятельности, действиям (бездействию) граждан и организаций, результатам деятельности граждан и организаций или к зданиям, помещениям, сооружениям, территориям и другим производственным объектам; исходя из этого сформулировать перечень объектов муниципального контроля в сфере благоустройства. При этом следует учитывать, что на органы местного самоуправления частью 2 статьи 16 Федерального закона о контроле возложена обязанность обеспечить учет объектов муниципального контроля.

#### **4. Перечень должностных лиц администрации муниципального образования, уполномоченных осуществлять муниципальный контроль в сфере благоустройства**

Согласно части 1 статьи 27 Федерального закона о контроле от имени контрольного (надзорного) органа государственный контроль (надзор), муниципальный контроль вправе осуществлять следующие должностные лица:

руководитель (заместитель руководителя) контрольного (надзорного) органа;

должностное лицо контрольного (надзорного) органа, в должностные обязанности которого в соответствии с *положением о виде контроля*, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий.

Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства не может просто дублировать формулировку части 1 статьи 27 Федерального закона о контроле. В Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства должны быть определены должности муниципальных служащих администрации муниципального образования, уполномоченные на осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства (например, консультанты, главные специалисты отдела ..., управления ...). Допускается также определить перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, в приложении к Положению о муниципальном контроле в сфере благоустройства с перечислением конкретных должностей муниципальной службы.

Поскольку должностные лица осуществляют свои полномочия от имени администрации муниципального образования как контрольного (надзорного) органа, ими могут быть определены только лица, замещающие муниципальные должности в администрации муниципального образования, и муниципальные служащие администрации муниципального образования. Такими должностными лицами не могут выступать работники администрации муниципального образования, не имеющие статуса муниципального служащего, или работники подведомственных муниципальных учреждений. Это вытекает из согласованного толкования положений части 1 статьи 6 и

частей 1 и 2 статьи 10 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», согласно которым именно муниципальный служащий является тем лицом, которое обеспечивает исполнение полномочий органа местного самоуправления (кроме случаев технического обеспечения деятельности).

В случаях, когда должностные лица администрации муниципального образования в соответствии с областным законом от 3 июня 2003 года № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, целесообразно, чтобы перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять муниципальный контроль, совпадал с перечнем лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

В Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации встречаются следующие ошибки при установлении перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять муниципальный контроль в сфере благоустройства:

*Таблица 4*

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, определяющие должностных лиц, уполномоченных осуществлять муниципальный контроль в сфере благоустройства</b>	<b>Комментарии</b>
<p>От имени контрольного (надзорного) органа муниципальный контроль в сфере благоустройства вправе осуществлять следующие должностные лица:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) руководитель (заместитель руководителя) контрольного (надзорного) органа;</li> <li>2) должностные лица контрольного (надзорного) органа, в должностные обязанности которых в соответствии с настоящим Положением или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по муниципальному контролю в сфере благоустройства, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий. Перечень должностных лиц контрольного (надзорного) органа, уполномоченных на осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, устанавливается правовым актом администрации муниципального образования.</li> </ol>	<p>Приведенная формулировка пункта 2 свидетельствует о том, что представительный орган муниципального образования фактически уклонился от определения перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять муниципальный контроль в сфере благоустройства и передал полномочия по определению этого перечня местной администрации. Это не соответствует пункту 2 части 1 статьи 27 Федерального закона о контроле, поскольку именно представительный орган муниципального образования при утверждении положения о виде муниципального контроля должен определить перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять соответствующий вид муниципального контроля.</p>
<p>Должностными лицами, уполномоченными осуществлять муниципальный контроль в сфере благоустройства от имени администрации</p>	<p>В приведенной формулировке пункта 2 перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять</p>

<p>муниципального образования, являются:</p> <p>1) глава муниципального образования, заместитель главы администрации муниципального образования по жилищно-коммунальному хозяйству;</p> <p>2) должностные лица администрации муниципального образования, в должностные обязанности которых входит осуществление полномочий по муниципальному контролю в сфере благоустройства.</p>	<p>муниципальный контроль в сфере благоустройства, вообще не определен. Тем самым представительный орган муниципального образования, закрепляя такую формулировку в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства, не выполнил требования, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 27 Федерального закона о контроле.</p>
<p>Должностными лицами, уполномоченными осуществлять муниципальный контроль в сфере благоустройства, являются:</p> <p>1) Жданцев Е.А. – глава администрации;</p> <p>2) Ключева О.Л. – помощник главы администрации;</p> <p>3) Кирилина Е.А. – специалист администрации;</p> <p>4) Коренькова А.В. – ведущий специалист администрации.</p>	<p>В перечне должностных лиц, уполномоченных осуществлять муниципальный контроль в сфере благоустройства, не требуется приводить фамилии и инициалы соответствующих должностных лиц.</p>

### **5. Применение системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства**

Если иное не установлено федеральным законом о виде контроля, общими требованиями к организации и осуществлению данного вида муниципального контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации, положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что система оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законам ценностям (далее – система оценки и управления рисками) при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется (часть 7 статьи 22 Федерального закона о контроле).

Применительно к муниципальному контролю в сфере благоустройства в нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует требование об обязательном применении системы оценки и управления рисками.

Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что система оценки и управления рисками при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства применяется только в 26,25 % случаев.

Система оценки и управления рисками сложна в использовании, ее применение рекомендуется тем органам местного самоуправления, которые достигли определенного уровня информатизации контрольной (надзорной) деятельности, обладают кадровыми ресурсами, имеющими необходимый уровень компетентности.

Учитывая кадровый потенциал городских и сельских поселений Архангельской области, правовой департамент рекомендует представительным

органам городских и сельских поселений Архангельской области принимать Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства без применения системы оценки и управления рисками.

В случае если муниципальный контроль в сфере благоустройства осуществляется с применением системы оценки и управления рисками, то в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства должны быть определены:

- 1) категории риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее также – категории риска);
- 2) критерии отнесения объектов муниципального контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее также – критерии риска);
- 3) индикаторы риска нарушения обязательных требований.

При этом на основании части 5 статьи 22 Федерального закона о контроле контрольным (надзорным) органом обеспечивается организация постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

#### **5.1. Категории риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства**

Частью 1 статьи 23 Федерального закона о контроле предусмотрено 6 категорий риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Согласно частям 1 и 2 статьи 23 Федерального закона о контроле положением о виде контроля должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска из установленного частью 1 статьи 23 Федерального закона о контроле перечня рисков, при этом в обязательном порядке устанавливается категория низкого риска.

Правила выбора количества категорий риска предусмотрены частью 3 статьи 23 Федерального закона о контроле, согласно которой количество категорий риска основывается на необходимости предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного (надзорного) органа таким образом, чтобы общее количество профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска причинения вреда (ущерба) соответствовало имеющимся ресурсам контрольного (надзорного) органа.

При выборе количества и конкретных видов категорий риска следует учитывать, что сделанный выбор окажет влияние на возможность или необходимость проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий и профилактических мероприятий. Для каждой категории риска, кроме низкого, Федеральным законом о контроле (части 2 – 6 статьи 25) установлена минимальная и максимальная частота проведения плановых контрольных

(надзорных) мероприятий. Кроме того, в случае включения в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства профилактических визитов, Федеральным законом о контроле (часть 4 статьи 52) установлена минимальная частота их проведения в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска.

Отсюда следует, что включение в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства категорий риска из начала перечня рисков, предусмотренного частью 1 статьи 23 Федерального закона о контроле (то есть чрезвычайно высокого, высокого и т.д.), приведет к необходимости более часто проводить плановые контрольные (надзорные) мероприятия, что, в свою очередь, может привести к нехватке кадровых ресурсов. Напротив, включение в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства категорий риска из конца перечня рисков, предусмотренного частью 1 статьи 23 Федерального закона о контроле (то есть низкого, умеренного и т.д.), приведет к возможности проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, что, в свою очередь, может привести к юридической невозможности в плановом порядке контролировать действительно значимые для муниципального образования объекты.

Анализ Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства показывает, что в муниципальных образованиях, выбравших применение системы оценки и управления рисками, предусматривается от трех до четырех категорий риска (единственный выявленный случай применения пяти категорий риска – в Краснояружском районе Белгородской области).

Из конкретных категорий риска используются любые из числа предусмотренных частью 1 статьи 23 Федерального закона о контроле, кроме чрезвычайно высокого риска (выявлен единственный случай использования категории чрезвычайно высокого риска – в Краснояружском районе Белгородской области).

При этом устанавливаемые категории риска могут следовать подряд (то есть средний, умеренный и низкий риски; значительный, средний, умеренный и низкий риски) либо могут закрепляться с пропусками (например, высокий, средний и низкий риски; значительный умеренный и низкий риски; высокий, значительный, умеренный и низкий риски и т.п.).

Таким образом, при определении в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства количества и конкретных видов категорий риска органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области следует принять во внимание следующие обстоятельства:

наличие на территории муниципального образования значимых для данного муниципального образования объектов муниципального контроля, которые целесообразно контролировать в плановом порядке с определенной периодичностью;

наличие в местной администрации кадровых ресурсов, способных обеспечить проведение соответствующего количества плановых контрольных



(надзорных) мероприятий (а при включении в Положение профилактических визитов – их проведение).

## **5.2. Критерии отнесения объектов муниципального контроля в сфере благоустройства к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям**

В соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 3 Федерального закона о контроле в положении о виде контроля должны содержаться критерии отнесения объектов контроля к категориям риска.

Правила выбора критериев риска в целях их установления в положениях о видах контроля содержатся в частях 3 – 6 статьи 23 Федерального закона о контроле.

Критерии риска основываются на необходимости предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного (надзорного) органа таким образом, чтобы общее количество профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска соответствовало имеющимся ресурсам контрольного (надзорного) органа.

Критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также учитывать добросовестность контролируемых лиц.

При определении критериев риска оценка тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям проводится на основе сведений о степени тяжести фактического причинения вреда (ущерба) в подобных случаях, потенциальном масштабе распространения вероятных негативных последствий, влекущих причинение вреда (ущерба), с учетом сложности преодоления таких последствий.

При определении критериев риска оценка вероятности наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, проводится с учетом предшествующих данных о фактическом причинении вреда (ущерба) вследствие наступления событий, вызванных определенными источниками и причинами риска причинения вреда (ущерба), по различным видам объектов контроля с выделением видов объектов контроля, характеризующихся схожей или различной частотой случаев фактического причинения вреда (ущерба).

В практике муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации встречаются следующие допустимые с точки зрения закона варианты определения критериев риска.

*Таблица 5*

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, определяющие критерии риска</b>	<b>Комментарии</b>
1. К категории высокого риска относится	В данных формулировках выделены

<p>деятельность контролируемых лиц на территории муниципального образования по:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) содержанию нежилых сооружений, малых архитектурных форм, фасадов зданий нежилевого фонда, ограждений, садово-парковой мебели;</li> <li>б) размещению информационных материалов вне специально отведенных для этого мест, установленных Правилами благоустройства;</li> <li>в) установке шлагбаумов, цепей, тросов, иных ограждающих устройств;</li> <li>г) очистке кровель, водостоков, крыш, козырьков (навесов) от снежных навесов, наледи и сосулек нежилых зданий, строений, сооружений;</li> <li>д) очистке от снега и льда крылец, уличных лестниц, пандусов нежилых зданий, строений, сооружений и обработке их поверхностей противогололедными материалами;</li> <li>е) размещению информационных конструкций;</li> <li>ж) содержанию информационных конструкций;</li> <li>з) озеленению, содержанию и сохранности зеленых насаждений;</li> <li>и) осуществлению эксплуатации и содержанию сетей наружного освещения;</li> <li>к) осуществлению эксплуатации и содержанию опор сетей газопровода;</li> <li>л) участию в содержании прилегающих территорий, границы которых установлены Правилами благоустройства территории муниципального образования для: <ul style="list-style-type: none"> <li>отдельно стоящих некапитальных нестационарных сооружений мелкорозничной торговли, бытового обслуживания и услуг (киосков, торговых остановочных комплексов, павильонов);</li> <li>многоквартирных жилых домов (за исключением собственников и или иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов);</li> <li>отдельно стоящих нежилых зданий (торговых, офисных, и иных зданий, предназначенных или используемых для предпринимательской деятельности);</li> <li>промышленных объектов;</li> <li>автозаправочных станций, автомоечных, автогазозаправочных станций (постов), заправочных комплексов, шиномонтажных мастерских и станций технического обслуживания.</li> </ul> </li> </ul> <p>2. К категории среднего риска относится деятельность контролируемых лиц на территории муниципального образования по:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) осуществлению уборки территории муниципального образования;</li> </ul>	<p>более и менее существенные для данного муниципального образования объекты муниципального контроля, которые соответствующим образом ранжированы. При этом в качестве объекта муниципального контроля выступает деятельность контролируемых лиц. Такой вариант возможен, если к объектам муниципального контроля отнесена исключительно деятельность граждан и организаций (пункт 1 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле).</p>
---	---

<p>б) содержанию территорий общего пользования в зонах производственной застройки;</p> <p>в) обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг.</p> <p>3. К категории низкого риска относятся все иные объекты муниципального контроля в сфере благоустройства.</p>	
<p>Объекты муниципального контроля в сфере благоустройства относятся к категориям риска исходя из следующих критериев:</p> <p>1) к высокому риску относятся объекты муниципального контроля, в отношении которых установлены требования к:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) наружному освещению;</li> <li>б) детским площадкам;</li> <li>в) спортивным площадкам;</li> <li>г) строительным площадкам;</li> <li>д) содержанию кровель зданий, строений, сооружений;</li> <li>е) обеспечению беспрепятственного передвижения по территории инвалидов и других маломобильных групп населения;</li> </ul> <p>2) к среднему риску относятся объекты муниципального контроля, в отношении которых установлены требования к:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) содержанию территории и внешнему облику зданий, строений, сооружений;</li> <li>б) уборке территории;</li> <li>в) ограждениям;</li> <li>г) охране и содержанию зеленых насаждений;</li> <li>д) производству земляных работ;</li> </ul> <p>3) к низкому риску относятся объекты муниципального контроля, в отношении которых установлены требования к:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) размещению, содержанию и эксплуатации газет, афиш, плакатов, различного рода объявлений и иной информации;</li> <li>б) элементам праздничного оформления;</li> <li>в) знакам адресации;</li> <li>г) информационным конструкциям;</li> <li>д) малым архитектурным формам;</li> <li>е) участием собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающей территории.</li> </ul>	<p>В данных формулировках объекты муниципального контроля в сфере благоустройства ранжированы исходя из важности обязательных требований, которые к ним предъявляются. Нарушение более важных обязательных требований (например, требований к очистке кровель от сосулек) может повлечь бóльший вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, чем нарушение менее важных обязательных требований (например, требований к элементам праздничного оформления).</p>
<p>1. Критерием отнесения объектов муниципального контроля к категории среднего риска является отсутствие в административно-деловых и</p>	<p>Еще один пример ранжирования объектов муниципального контроля исходя из важности обязательных</p>

<p>торговых центрах (комплексах) площадью более 300 кв. м пандусов и (или) приспособлений, необходимых для обеспечения беспрепятственного доступа к указанным объектам людей с инвалидностью и других маломобильных групп населения.</p> <p>2. К критериям отнесения объектов муниципального контроля к категории умеренного риска относятся:</p> <p>а) отсутствие в административно-деловых и торговых центрах (комплексах), зданиях, предназначенных для использования или фактически используемых в целях делового, административного или коммерческого назначения, площадью менее 300 кв. м, объектах социальной инфраструктуры пандусов и (или) приспособлений, необходимых для обеспечения беспрепятственного доступа к указанным объектам людей с инвалидностью и других маломобильных групп населения;</p> <p>б) ненадлежащее техническое состояние объектов капитального строительства (наличие свободного доступа, частичного разрушения), а также их ограждающих конструкций (ограждение полностью и (или) частично отсутствует).</p> <p>3. К критериям отнесения объектов муниципального контроля к категории низкого риска относится отсутствие обстоятельств, предусмотренных для среднего и умеренного риска.</p>	<p>требований, которые к ним предъявляются. В данном случае учтена реальная обстановка на территории муниципального образования и более важными признаны обязательные требования, связанные с доступом маломобильных групп населения к различным объектам.</p>
<p>Для отнесения к категории значительного риска необходимо наличие факта привлечения в течение двух лет контролируемого лица к административной ответственности за нарушения в сфере благоустройства при наличии обстоятельств, отягчающих административную ответственность, предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;</p> <p>Для отнесения к категории умеренного риска необходимо наличие факта привлечения в течение двух лет контролируемого лица к административной ответственности за нарушения в благоустройства при отсутствии обстоятельств, отягчающих административную ответственность, предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;</p> <p>Для отнесения к категории низкого риска необходимо отсутствие обстоятельств, предусмотренных для категорий значительного и умеренного риска.</p>	<p>В данных формулировках объекты муниципального контроля ранжированы в зависимости от критерия добросовестности контролируемых лиц и тяжести ранее причиненного ими вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.</p>
<p>К категории высокого риска относятся территории, прилегающие к зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам, расположенным на улицах Советская, Ульяновская, Победы, Локомотивная, Ульяновское шоссе, Смирницкая,</p>	<p>В данных формулировках выделены территории (путем перечисления улиц), на которых находятся наиболее значимые с точки зрения муниципального образования</p>

<p>Володарского, Фридриха Энгельса, Московская, Декабристов, Достоевского, Интернациональная, 50 лет Октября, Гагарина, Комарова, Космонавтов, Королева, Жуковского, Астраханская, Лазо, Циолковского, Мира, Красноуральская.</p> <p>К категории среднего риска относятся вывески, фасады зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, ограждающие устройства.</p> <p>К категории низкого риска относятся иные объекты муниципального контроля в сфере благоустройства.</p>	<p>объекты. Фактически к ним отнесены основные проезды по центру города (приведен пример города Сызрань Самарской области). Таким же способом ранжируются объекты муниципального контроля и в других муниципальных образованиях Самарской области.</p>
<p>1. К категории высокого риска относятся территории, прилегающие к зданиям, строениям, сооружениям, земельным участкам (прилегающие территории).</p> <p>2. К категории среднего риска относятся вывески фасады зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты, указатели, ограждающие устройства.</p> <p>3. К категории низкого риска относятся иные объекты муниципального контроля в сфере благоустройства.</p>	<p>В данных формулировках объекты муниципального контроля ранжированы в зависимости от их видов и выделены более и менее значимые для соответствующего муниципального образования. Такой вариант возможен, если к объектам муниципального контроля отнесены исключительно производственные объекты (пункт 3 части 1 статьи 16 Федерального закона о контроле).</p>

В практике муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации встречаются следующие недопустимые с точки зрения закона примеры определения критериев риска:

Таблица 6

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, определяющие критерии риска</b>	<b>Комментарии</b>
<p>1. К значительному риску относятся юридические лица, индивидуальные предприниматели при наличии вступившего в законную силу в течение последних трех лет на дату принятия решения об отнесении деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя к категории риска постановления о назначении административного наказания юридическому лицу, его должностным лицам или индивидуальному предпринимателю за совершение административного правонарушения, связанного с нарушением Правил благоустройства территории муниципального образования.</p> <p>2. К умеренному риску относятся юридические лица, индивидуальные предприниматели при наличии в течение последних пяти лет на дату принятия</p>	<p>Категории риска должны быть сформулированы таким образом, чтобы они не пересекались друг с другом. В данных формулировках одно и то же юридическое лицо (или индивидуальный предприниматель) может быть отнесено как к значительному, так и к умеренному риску, поскольку одновременно могут иметь место факты привлечения к административной ответственности и выдачи предписания. Кроме того, по категориям риска распределяются объекты контроля, каковыми</p>

<p>решения об отнесении деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя к категории риска предписания по факту выявленных нарушений за несоблюдение Правил благоустройства территории муниципального образования.</p> <p>3. К низкому риску относятся юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица при отсутствии обстоятельств, являющихся основанием для их отнесения к значительному или умеренному риску</p>	<p>юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица быть не могут.</p> <p>Исчерпывающий перечень объектов контроля установлен частью 1 статьи 16 Федерального закона о контроле, а перечисленные лица являются контролируруемыми лицами.</p>
<p>1. Критериями отнесения объектов муниципального контроля к категории высокого риска являются угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, угроза возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обращения граждан, организаций, сообщения средств массовой информации, вызванные следующими нарушениями (признаками нарушений) обязательных требований, включая воспрепятствование контролируруемыми лицами или их представителями доступу инспекторов на объект контроля:</p> <p>нарушение требований содержания и технического состояния объектов и элементов внешнего благоустройства, малых архитектурных форм, фасадов зданий.</p> <p>2. Критериями отнесения объектов муниципального контроля к категории среднего риска являются следующие нарушения (признаки нарушений) обязательных требований, включая воспрепятствование контролируруемыми лицами или их представителями доступу инспекторов на объект контроля:</p> <p>а) нарушение требований Правил благоустройства территории муниципального образования в сфере содержания, уборки, благоустройства и озеленения территории;</p> <p>б) нарушение требований проведения собственниками, владельцами и (или) пользователями земельных участков, зданий, строений и сооружений и (или) уполномоченными ими лицами мероприятий по уборке принадлежащих им земельных участков и прилегающей к ним территории.</p>	<p>В приведенных формулировках ранжированы не объекты муниципального контроля, а нарушения обязательных требований, причем без привязки к конкретным объектам. Такое регулирование делает невозможным учет объектов муниципального контроля, поскольку заранее невозможно предсказать, какие нарушения будут допущены на конкретных объектах.</p>

Таким образом, в ходе отбора критериев риска в целях их установления в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства необходимо проанализировать объекты муниципального контроля в сфере благоустройства и ранжировать их с точки зрения предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. При этом следует собрать и изучить информацию о фактах нарушений правил благоустройства территории

муниципального образования за предшествующие несколько лет, повлекших причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Исходя из частотности этих нарушений на определенных объектах, значимости отдельных объектов для данного муниципального образования следует сформулировать конкретные критерии риска.

В целом критерии риска должны быть сформулированы таким образом, чтобы:

они были применимы к конкретным объектам контроля без необходимости истребования от соответствующих контролируемых лиц дополнительных сведений;

они не пересекались друг с другом, то есть конкретный объект контроля мог быть отнесен только к одной категории риска;

они коррелировались с перечнем объектов муниципального контроля в сфере благоустройства.

### **5.3. Индикаторы риска нарушения обязательных требований при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства**

Согласно пункту 3 части 10 статьи 23 Федерального закона контроле представительным органом муниципального образования должен быть утвержден перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований.

Индикаторы риска нарушения обязательных требований представляют собой сведения, которые могут быть выявлены или получены контрольным (надзорным) органом и которые по своему содержанию с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии нарушений обязательных требований и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. При этом под охраняемыми законом ценностями понимаются жизнь, здоровье людей, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций, животные, растения, окружающая среда, оборона страны и безопасность государства, объекты культурного наследия, иные охраняемые законом ценности (часть 1 статьи 5 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»).

В силу этого в формулировках индикаторов риска нарушения обязательных требований должно быть отражено содержание соответствующих видов сведений.

По своему содержанию каждая формулировка индикатора риска нарушения обязательных требований должна подразумевать вероятность риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Само по себе нарушение обязательных требований, которое не влечет (не может повлечь) причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, не может являться индикатором риска нарушения обязательных требований. Формулировки индикаторов риска нарушения обязательных требований должны быть максимально конкретизированы с содержательной точки зрения.

В практике муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации встречаются следующие варианты определения индикаторов риска нарушения обязательных требований:

Таблица 7

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, предусматривающие индикаторы риска нарушения обязательных требований</b>	<b>Комментарии</b>
<p>Индикаторами риска нарушения обязательных требований являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) выявление признаков нарушений Правил благоустройства территории муниципального образования;</li> <li>2) выявление признаков нарушений обязательных требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг;</li> <li>3) поступление в контрольный (надзорный) орган от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, общественных объединений, граждан, из средств массовой информации сведений о действиях (бездействии), которые могут свидетельствовать о наличии нарушения Правил благоустройства территории муниципального образования;</li> <li>4) отсутствие информации об исполнении в установленный срок предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований.</li> </ol>	<p>Основная цель установления индикаторов риска нарушения обязательных требований – обеспечение контроля за соблюдением тех требований, которые действительно могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Приведенные формулировки полностью игнорируют эту цель, поскольку фактически приводят к ситуации, когда орган муниципального контроля должен будет осуществлять контрольные (надзорные) мероприятия при поступлении сведений о любых нарушениях правил благоустройства территории муниципального образования. Такая ситуация нивелирует применение системы оценки и управления рисками. Приведенные формулировки не соответствуют понятию индикатора риска нарушения обязательных требований (часть 9 статьи 23 Федерального закона о контроле), частично дублируют друг друга и нарушают принцип соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц (статья 9 Федерального закона о контроле).</p>
<p>Индикаторами риска нарушения обязательных требований являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) наличие мусора и иных отходов производства и потребления на прилегающей территории или на иных территориях общего пользования;</li> <li>2) наличие на прилегающей территории карантинных, ядовитых и сорных растений, порубочных остатков деревьев и кустарников;</li> <li>3) наличие самовольно нанесенных надписей или рисунков на фасадах жилых зданий, строений, сооружений, на других стенах зданий, строений, сооружений, а также на иных элементах благоустройства и в общественных местах;</li> <li>4) наличие препятствующей свободному и безопасному проходу граждан наледи на</li> </ol>	<p>Пример правомерного определения индикаторов риска нарушения обязательных требований, увязанных с конкретными требованиями правил благоустройства территории муниципального образования и подразумевающих вероятность риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.</p>



<p>прилегающих территориях;</p> <p>5) наличие сосулек на кровлях зданий, сооружений;</p> <p>6) наличие ограждений, препятствующих свободному доступу маломобильных групп населения к объектам образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания населения;</p> <p>7) уничтожение или повреждение специальных знаков, надписей, содержащих информацию, необходимую для эксплуатации инженерных сооружений;</p> <p>8) осуществление земляных работ без разрешения на их осуществление либо с превышением срока действия такого разрешения;</p> <p>9) создание препятствий для свободного прохода к зданиям и входам в них, а также для свободных въездов во дворы, обеспечения безопасности пешеходов и безопасного пешеходного движения, включая инвалидов и другие маломобильные группы населения, при осуществлении земляных работ;</p> <p>10) размещение транспортных средств на газоне или иной озеленённой или рекреационной территории, размещение транспортных средств на которой ограничено Правилами благоустройства территории муниципального образования;</p> <p>11) удаление (снос), пересадка деревьев и кустарников без порубочного билета или разрешения на пересадку деревьев и кустарников, в случаях, когда удаление (снос) или пересадка должны быть осуществлены исключительно в соответствии с такими документами;</p> <p>12) выпас сельскохозяйственных животных и птиц на территориях общего пользования.</p>	
--	--

## **6. Профилактические мероприятия, проводимые при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства**

Согласно части 2 статьи 45 Федерального закона о контроле при осуществлении любых видов муниципального контроля должны проводиться такие профилактические мероприятия, как информирование и консультирование. Остальные виды профилактических мероприятий, предусмотренные частью 1 статьи 45 Федерального закона о контроле, могут включаться в положения о видах муниципального контроля по усмотрению органов местного самоуправления.

Правовой департамент рекомендует включать в Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства объявление предостережений. Такая рекомендация вызвана двумя обстоятельствами.

Во-первых, в ходе организации проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в связи с поступлением обращений граждан, должностное лицо контрольного (надзорного) органа, рассматривающее поступившее обращение, обязан подготовить один из трех документов: мотивированное представление о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, мотивированное представление о направлении предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований или мотивированное представление об отсутствии основания для проведения контрольного надзорного мероприятия (статья 60 Федерального закона о контроле). Мотивированное представление о направлении предостережения подготавливается, в частности, при отсутствии подтверждения достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (пункт 2 статьи 60 Федерального закона о контроле).

Во-вторых, по итогам наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности) контрольный (надзорный) орган вправе принять ряд решений, в том числе решение об объявлении предостережения (пункт 2 части 3 статьи 74 Федерального закона о контроле).

Очевидно, что если объявление предостережений не будет включено в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства, это заблокирует применение пункта 2 статьи 60 и пункта 2 части 3 статьи 74 Федерального закона о контроле.

Цели проведения обобщения правоприменительной практики частично совпадают с целями проведения консультирования, проводимого в форме письменных разъяснений по однотипным обращениям контролируемых лиц. И в том, и в другом случае контрольный (надзорный) орган формулирует свою официальную позицию по различным проблемным вопросам осуществления соответствующего вида контроля в целях единообразного применения обязательных требований, профилактики их типичных нарушений.

Вместе с тем содержательно обобщение правоприменительной практики шире консультирования. В ходе обобщения правоприменительной практики также подготавливаются предложения по актуализации обязательных требований (применительно к муниципальному контролю в сфере благоустройства – предложения по актуализации правил благоустройства территории муниципального образования). Кроме того, если консультирование проводится по инициативе контролируемых лиц, то обобщение правоприменительной практики – на плановой основе по инициативе контрольного (надзорного) органа. Проекты докладов о правоприменительной практике должны подвергаться обязательному публичному обсуждению. То есть в отличие от письменных разъяснений по однотипным обращениям контролируемых лиц, в докладах о правоприменительной практике могут найти отражение взгляды на проблемы осуществления контроля не только должностных лиц контрольного (надзорного) органа, но и контролируемых лиц. Всё это будет иметь значение, если в конкретном муниципальном

образовании в достаточной мере присутствует активность предпринимательского сообщества, сообществ местных жителей, общественных объединений, готовых принимать участие в совершенствовании правил благоустройства территории муниципального образования и порядка осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства.

Консультирование и профилактические визиты имеют одинаковое содержание и цели проведения. Они отличаются между собой инициаторами проведения: консультирование проводится по инициативе контролируемых лиц, профилактический визит – по инициативе контрольного (надзорного) органа. Зачастую при проведении проверок выясняется, что несоблюдение тех или иных обязательных требований происходит не вследствие сознательного нарушения, а из-за их незнания контролируемыми лицами. Поэтому при введении профилактических визитов в перечень профилактических мероприятий органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области следует оценить осведомленность контролируемых лиц о содержании требований, установленных в правилах благоустройства территории муниципального образования.

Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что:

в 16,25 % муниципальных образований проводятся только информирование и консультирование, проведение иных профилактических мероприятий не предусмотрено;

объявление предостережений предусмотрено в 76,25 % муниципальных образований;

профилактические визиты предусмотрены в 50 % муниципальных образований;

обобщение правоприменительной практики предусмотрено в 37,5 % муниципальных образований;

меры стимулирования добросовестности и самообследование не предусмотрены (за исключением нескольких муниципальных образований Свердловской области, в которых эти виды профилактических мероприятий включены в перечни профилактических мероприятий, но необходимого правового регулирования порядка их проведения Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства не содержат).

## **7. Контрольные (надзорные) мероприятия, проводимые при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства**

В отличие от профилактических мероприятий Федеральный закон о контроле не разделяет контрольные (надзорные) мероприятия на обязательные и факультативные. Выбор тех или иных контрольных (надзорных) мероприятий и их установление в положениях о видах муниципального контроля целиком относится к усмотрению органов местного самоуправления.

Вместе с тем учитывая предмет муниципального контроля в сфере благоустройства, можно утверждать, что такие контрольные (надзорные)

мероприятия, как контрольные закупки, мониторинговые закупки, выборочный контроль, при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства проводиться не могут.

Из оставшихся контрольных (надзорных) мероприятий следует принять во внимание содержательное сходство инспекционных визитов и выездных проверок. По существу, они отличаются только набором контрольных (надзорных) действий, которые могут совершаться в ходе их проведения (часть 3 статьи 70 и часть 8 статьи 73 Федерального закона о контроле). В ряде Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства отдельных муниципальных образований предусматривается проведение как инспекционных визитов, так и выездных проверок, при этом виды контрольных (надзорных) действий, которые закрепляются в этих Положениях для инспекционных визитов и выездных проверок, не отличаются друг от друга. В такой ситуации закрепление в Положении о муниципальном контроле в сфере благоустройства возможности проведения выездных проверок излишне и не согласуется с требованием пункта 2 части 3 статьи 73 Федерального закона о контроле, согласно которому выездная проверка проводится в случае, если не представляется возможным оценить соответствие объекта контроля обязательным требованиям без совершения контрольных (надзорных) действий в рамках иного вида контрольных (надзорных) мероприятий.

Закрепление в Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства возможности проведения выездных проверок имеет смысл только в случае, если в ходе их проведения устанавливается возможность совершения таких контрольных (надзорных) действий, которые невозможно совершить в ходе проведения инспекционного визита. Различие в максимальных сроках проведения инспекционных визитов (один рабочий день на одном месте) и выездных проверок (в совокупности 10 рабочих дней), как представляется, не имеет значения применительно к муниципальному контролю в сфере благоустройства.

Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что:

- в 97,5 % муниципальных образований предусмотрены выездные проверки;

- в 93,75 % муниципальных образований предусмотрены документарные проверки;

- в 88,75 % муниципальных образований предусмотрены инспекционные визиты;

- в 87,5 % муниципальных образований предусмотрены выездные обследования;

- в 86,25 % муниципальных образований предусмотрено наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности);

- в 77,5 % муниципальных образований предусмотрены рейдовые осмотры.

В одном муниципальном образовании (город Тула) предусмотрен выборочный контроль (еще в трех муниципальных образованиях Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства включают выборочный контроль в перечень контрольных (надзорных) мероприятий, но содержательно его не регулируют). В одном муниципальном образовании (Марёвский муниципальный округ Новгородской области) урегулирован порядок проведения мониторинговых закупок, но сама мониторинговая закупка не включена в перечень контрольных (надзорных) мероприятий.

Таким образом, данные статистики показывают, что муниципальные образования иных субъектов Российской Федерации, как правило, включают в перечень контрольных (надзорных) мероприятий инспекционные визиты, рейдовые осмотры, выездные проверки, документарные проверки, наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) и выездные обследования.

#### **8. Контрольные (надзорные) действия, совершаемые в ходе контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства**

Согласно пункту 4 части 5 статьи 3 и части 2 статьи 65 Федерального закона о контроле положением о виде контроля должны быть установлены допустимые контрольные (надзорные) действия, совершаемые в рамках конкретного вида контрольных (надзорных) мероприятий, из числа предусмотренных Федеральным законом о контроле для того же вида контрольного (надзорного) мероприятия. Перечни допустимых контрольных (надзорных) действий, которые могут быть совершены в рамках соответствующих контрольных (надзорных) мероприятий, установлены статьями 70 – 73 и 75 Федерального закона о контроле.

При разработке Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства органы местного самоуправления по своему усмотрению могут указать все или только некоторые из допустимых контрольных (надзорных) действий, совершаемых в рамках того или иного вида контрольного (надзорного) мероприятия.

Согласно части 3 статьи 70 Федерального закона о контроле в ходе инспекционного визита могут совершаться 5 контрольных (надзорных) действий (осмотр, опрос, получение письменных объяснений, инструментальное обследование, истребование документов). Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что инспекционные визиты предусмотрены в 71 муниципальном образовании (88,75 %), из которых применительно к инспекционным визитам:

в 56,34 % муниципальных образований предусмотрены все 5 контрольных (надзорных) действий;

из оставшихся муниципальных образований:

осмотр предусмотрен в 42,25 % случаев;

получение письменных объяснений предусмотрено в 42,25 % случаев;  
 опрос предусмотрен в 40,85 % случаев;  
 истребование документов предусмотрено в 29,58 % случаев;  
 инструментальное обследование предусмотрено в 2,82 % случаев.

Таким образом, регулируя порядок проведения инспекционных визитов, органы местного самоуправления муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливают возможность совершения всех контрольных (надзорных) действий, предусмотренных Федеральным законом о контроле для данного контрольного (надзорного) мероприятия.

Согласно части 4 статьи 71 Федерального закона о контроле в ходе рейдового осмотра могут совершаться 10 контрольных (надзорных) мероприятий (осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза и эксперимент). Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что рейдовые осмотры предусмотрены в 62 муниципальных образованиях (77,5 %), из которых применительно к рейдовым осмотрам:

все 10 контрольных (надзорных) действий не предусмотрены ни в одном муниципальном образовании;

в 100 % муниципальных образований предусмотрены осмотр, опрос, получение письменных объяснений и истребование документов;

в 53,23 % муниципальных образований предусмотрено инструментальное обследование;

в 46,77 % муниципальных образований предусмотрена экспертиза;

в 30,65 % муниципальных образований предусмотрен досмотр;

в 16,13 % муниципальных образований предусмотрено испытание;

в 1,61 % муниципальных образований предусмотрен отбор проб (образцов);

эксперимент не предусмотрен ни в одном муниципальном образовании.

Таким образом, регулируя порядок проведения рейдовых осмотров, органы местного самоуправления муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации во всех случаях устанавливают возможность совершения осмотров, опросов, получения письменных объяснений и истребования документов и, как правило, устанавливают возможность совершения инструментальных обследований.

Согласно части 3 статьи 72 Федерального закона о контроле в ходе документальной проверки могут совершаться 3 контрольных (надзорных) действия (получение письменных объяснений, истребование документов и экспертиза). Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что

документарные проверки предусмотрены в 75 муниципальных образованиях (93,75 %), из которых применительно к документарным проверкам:

в 46,67 % муниципальных образований предусмотрены все 3 контрольных (надзорных) действия;

из оставшихся муниципальных образований:

получение письменных объяснений предусмотрено в 53,33 % случаев;

истребование документов предусмотрено в 53,33 % случаев;

экспертиза не предусмотрена ни в одном муниципальном образовании.

Таким образом, регулируя порядок проведения документарных проверок, органы местного самоуправления около половины муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации устанавливают возможность совершения всех контрольных (надзорных) действий, предусмотренных Федеральным законом о контроле для данного контрольного (надзорного) мероприятия. Органы местного самоуправления другой половины муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации, выбирая конкретные контрольные (надзорные) действия, не предусматривают возможность совершения экспертиз.

Согласно части 8 статьи 73 Федерального закона о контроле в ходе выездной проверки могут совершаться 10 контрольных (надзорных) действий, перечень которых совпадает с контрольными (надзорными) действиями, допустимыми при рейдовых осмотрах. Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что выездные проверки предусмотрены в 78 муниципальных образованиях (97,5 %), из которых применительно к выездным проверкам:

все 10 контрольных (надзорных) действий не предусмотрены ни в одном муниципальном образовании;

в 100 % муниципальных образований предусмотрены осмотр, получение письменных объяснений и истребование документов;

в 96,15 % муниципальных образований предусмотрен опрос;

в 53,85 % муниципальных образований предусмотрено инструментальное обследование;

в 46,15 % муниципальных образований предусмотрена экспертиза;

в 21,79 % муниципальных образований предусмотрен досмотр;

в 12,82 % муниципальных образований предусмотрено испытание;

в 5,13 % муниципальных образований предусмотрен отбор проб (образцов);

эксперимент не предусмотрен ни в одном муниципальном образовании.

Таким образом, регулируя порядок проведения выездных проверок, органы местного самоуправления муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации во всех случаях устанавливают возможность совершения осмотров, получения письменных объяснений и истребования документов и, как правило, устанавливают возможность совершения опросов и инструментальных обследований.

Согласно части 3 статьи 75 Федерального закона о контроле в ходе выездного обследования могут совершаться 5 контрольных (надзорных) действий (осмотр, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание и экспертиза). Анализ выбранных случайным образом 80 Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации показывает, что выездные обследования предусмотрены в 70 муниципальных образованиях (87,5 %), из которых применительно к выездным обследованиям:

в 1,43 % муниципальных образований предусмотрены все 5 контрольных (надзорных) действий;

из оставшихся муниципальных образований:

осмотр предусмотрен в 81,43 % случаев;

инструментальное обследование предусмотрено в 51,43 % случаев;

экспертиза предусмотрена в 21,43 % случаев;

испытание предусмотрено в 17,14 % случаев;

отбор проб (образцов) предусмотрен в 2,86 % случаев.

Таким образом, регулируя порядок проведения выездных обследований, органы местного самоуправления муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливают возможность совершения осмотров и инструментальных обследований.

Следует сделать и несколько более общих выводов:

органы местного самоуправления муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливают возможность совершения всех предусмотренных Федеральным законом о контроле контрольных (надзорных) действий применительно к инспекционным визитам и документарным проверкам;

в отношении рейдовых осмотров, выездных проверок и выездных обследований органы местного самоуправления муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации, как правило, выбирают те контрольные (надзорные) действия, которые им необходимы для достижения целей муниципального контроля в сфере благоустройства;

для включения в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства выездных проверок необходимо проанализировать правила благоустройства территории соответствующего муниципального образования и выяснить, есть ли в них обязательные требования, которые могут быть проконтролированы при помощи проведения досмотров и экспертиз (то есть тех контрольных (надзорных) действий, которые не проводятся в рамках инспекционных визитов). Если такие обязательные требования в правилах благоустройства территории муниципального образования отсутствуют, то для контроля за соблюдением правил благоустройства достаточно проведения инспекционных визитов и проводимых в их рамках контрольных (надзорных) действий;

для включения в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства документарных проверок необходимо проанализировать



правила благоустройства территории соответствующего муниципального образования и выяснить, есть ли в них обязательные требования, которые могут быть проконтролированы на основании документов. Если такие обязательные требования в правилах благоустройства территории муниципального образования отсутствуют, включение в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства документарных проверок не рекомендуется.

#### **9. Досудебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа и действий (бездействия) его должностных лиц при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства**

Согласно части 4 статьи 39 Федерального закона о контроле положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что досудебный порядок подачи жалоб при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля или постановлением Правительства Российской Федерации.

Применительно к муниципальному контролю в сфере благоустройства в нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует требование об обязательном применении досудебного порядка подачи жалоб.

Введение в положения о видах муниципального контроля возможности досудебной подачи жалоб имеет смысл, если местная администрация соответствующего муниципального образования имеет достаточно разветвленную структуру. В противном случае получится, что одни и те же должностные лица будут вынуждены рассматривать жалобы в досудебном порядке на свои собственные решения и действия (бездействие).

При введении в Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства возможности досудебной подачи жалоб следует учитывать, что по общему правилу такие жалобы подаются контролируемыми лицами в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) регионального портала государственных и муниципальных услуг и рассматриваются в контрольном (надзорном) органе с использованием подсистемы досудебного обжалования контрольной (надзорной) деятельности (часть 1 статьи 40, часть 1 статьи 43 Федерального закона о контроле).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 года № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», обработка жалоб, поданных в досудебном порядке, обеспечивается отдельной подсистемой в рамках государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».

Поэтому органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области рекомендуется предусматривать в Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства возможность досудебного порядка подачи жалоб исключительно после подключения к государственной

информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» и апробации деятельности в этой системе.

#### **10. Ключевые показатели муниципального контроля в сфере благоустройства**

Основным предназначением ключевых показателей любых видов муниципального контроля является отражение того, насколько уменьшился вред (ущерб) охраняемым законом ценностям или риск его причинения (пункт 1 части 2 статьи 30 Федерального закона о контроле). Ключевые показатели наряду с индикативными показателями составляют систему оценки результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов. Но в отличие от индикативных показателей только по ключевым устанавливаются целевые значения, о достижении которых контрольные (надзорные) органы обязаны отчитываться.

В связи с этим объяснимы ограничения, установленные частью 7 статьи 30 Федерального закона контроле в отношении ключевых показателей. Согласно этому законоположению не допускается установление ключевых показателей, основанных на количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере административных штрафов, наложенных на контролируемых лиц. Очевидно, что данные показатели не способны отразить, насколько уменьшился вред (ущерб) охраняемым законом ценностям или риск его причинения.

Несмотря на то, что согласно части 5 статьи 30 Федерального закона о контроле ключевые показатели вида муниципального контроля и их целевые значения могут быть утверждены отдельным решением представительного органа муниципального образования, как правило, они включаются в положения о видах муниципального контроля.

Анализ Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства разных муниципальных образований показывает, что в число ключевых показателей муниципального контроля в сфере благоустройства, как правило, включаются следующие (с приведением вариантов целевых значений):

*Таблица 8*

<b>Формулировки Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства, предусматривающие ключевые показатели муниципального контроля в сфере благоустройства</b>	<b>Варианты целевых значений ключевых показателей муниципального контроля в сфере благоустройства, встречающихся в Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства</b>
1. Доля устраненных нарушений из числа выявленных нарушений обязательных требований	70 % 80 %

	85 %
2. Доля удовлетворенных (обоснованных) жалоб на действия (бездействие) контрольного (надзорного) органа и (или) его должностных лиц в общем количестве поданных жалоб в рамках осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства	0 % 1 % 5 % 10 % 20 %
3. Доля отмененных результатов контрольных (надзорных) мероприятий	0 % 1 % 5 % 10 %
4. Доля контрольных (надзорных) мероприятий, по результатам которых были выявлены нарушения, но не приняты соответствующие меры административного воздействия	5 % 10 %
5. Доля вынесенных судебных решений о назначении административного наказания по материалам контрольного (надзорного) органа	95 % 90 %
6. Доля отмененных в судебном порядке постановлений контрольного (надзорного) органа по делам об административных правонарушениях от общего количества таких постановлений, вынесенных контрольным (надзорным) органом, за исключением постановлений, отмененных на основании статей 2.7 и 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях	0 % 5 % 10 % 20 %
7. Доля выполнения плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год	100 %
8. Сумма ущерба, причиненного гражданам, организациям, публично-правовым образованиям, окружающей среде в результате нарушения обязательных требований	не более 50 тыс. рублей
9. Доля контролируемых лиц, допустивших нарушения, в результате которых причинен вред (ущерб) или была создана угроза его причинения, выявленных в результате проведения контрольных (надзорных) мероприятий, в общем числе контролируемых лиц, в отношении которых проводились контрольные (надзорные) мероприятия	0 %
10. Доля количества обращений граждан и организаций, содержащих сведения о фактах нарушения обязательных требований, поступивших в отчетном периоде, от количества обращений граждан и организаций, содержащих сведения о фактах нарушения обязательных требований, поступивших в предыдущем отчетном периоде	20 %

Из приведенных примеров наиболее часто в Положениях о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации включаются ключевые показатели, предусмотренные пунктами 1 и 2 таблицы 8 (при том чаще других встречаются целевые значения 70 % и 0 % соответственно).

Вместе с тем нельзя сказать, что они отражают, насколько уменьшился вред (ущерб) охраняемым законом ценностям или риск его причинения в результате осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства.

Ключевой показатель, предусмотренный пунктом 1 таблицы 8, показывает результативность и эффективность деятельности контрольных (надзорных) органов только в части исполнения их предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований. Все остальные аспекты деятельности контрольных (надзорных) органов остаются при этом вне оценки. Ключевой показатель, предусмотренный пунктом 2 таблицы 8, отражает степень соблюдения законности в деятельности контрольных (надзорных) органов и вообще слабо связан с минимизацией вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или риска его причинения (аналогичную смысловую нагрузку несут ключевые показатели, предусмотренные пунктами 3 и 6 таблицы 8).

Ключевые показатели, предусмотренные пунктами 3 – 6 таблицы 8, встречаются в гораздо меньшем количестве Положений о муниципальном контроле в сфере благоустройства муниципальных образований иных субъектов Российской Федерации, а ключевые показатели, предусмотренные пунктами 7 – 10 таблицы 8 – в единичных случаях.

Ключевые показатели, предусмотренные пунктами 4 и 5 таблицы 8, отражают неотвратимость наступления административной ответственности, что, как представляется, совсем не является самоцелью осуществления муниципального контроля.

Наибольшие возражения вызывает показатель доли выполнения плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год (пункт 7 таблицы 8). Очевидно, что данный показатель отражает эффективность планирования контрольной (надзорной) деятельности, но не уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (уровень устранения риска его причинения).

Расчет целевого значения по ключевому показателю, предусмотренному пунктом 8 таблицы 8, представляется затруднительным ввиду отсутствия соответствующих методик и формул расчета.

Установление контрольному (надзорному) органу ключевого показателя, предусмотренного пунктом 9 таблицы 8, способно привести к тому, что контрольный (надзорный) орган будет стремиться к сокрытию (невывявлению) тех нарушений, в результате которых создается угроза причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и будет заниматься только относительно мелкими нарушениями обязательных требований.

Ключевой показатель, предусмотренный пунктом 10 таблицы 8, отражает результативность и эффективность деятельности контрольных (надзорных) органов, но лишь частично, поскольку сведения о нарушениях обязательных требований могут поступать не только из обращений граждан и организаций.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области при установлении ключевых показателей муниципального контроля в сфере благоустройства следует проанализировать обязательные требования, установленные в правилах благоустройства территории соответствующего муниципального образования, и соотносить ключевые показатели с конкретными обязательными требованиями. Например,

если в правилах благоустройства территории муниципального образования предусмотрены обязательные требования, связанные с удалением сосулек с крыш зданий и сооружений, наледи с пешеходных коммуникаций (в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок), целесообразно установить ключевой показатель, связанный с минимизацией вреда (ущерба) здоровью граждан (снижением травматизма на улицах).