

**ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Тел.: +7 (499) 940-10-24  
Сайт: [www.ciptus.ru](http://www.ciptus.ru) Эл.почта: [ciptus@asou-mo.ru](mailto:ciptus@asou-mo.ru)

Почтовый адрес: 129344, г. Москва,  
ул. Енисейская, д.3, корп.5

## **Заключение**

**о правовых подходах к созданию в муниципальном образовании территориальных органов местной администрации и разграничению компетенции местной администрации и ее территориальных органов**

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (часть 8 статьи 37). Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации (часть 3 статьи 41).

Таким образом, Закон № 131-ФЗ предоставляет городскому округу (муниципальному округу) возможность создавать территориальные органы местной администрации, являющиеся органами общей компетенции и действующие на части территории городского округа (муниципального округа), и оставляет ему свободу усмотрения в разграничении компетенции центрального аппарата местной администрации и территориальных органов местной администрации, то есть круга вопросов, которые могут решаться соответственно на уровне муниципального

образования либо на уровне отдельных входящих в состав его территории населенных пунктов или иных административно-территориальных единиц.

При этом, по смыслу норм Закона № 131-ФЗ (статьи 2, 34, 37, 41 и др.), территориальные органы местной администрации не являются органами местного самоуправления, то есть не имеют собственных полномочий по решению вопросов местного значения. Компетенция территориальных органов местной администрации всегда производна от компетенции местной администрации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия (часть 1 статьи 37 Закона № 131-ФЗ). Из этого следует, что к полномочиям главы местной администрации относятся:

назначение и увольнение должностных лиц территориальных органов местной администрации;

дача указаний, обязательных для должностных лиц территориальных органов местной администрации, и контроль за их деятельностью;

общее руководство деятельностью территориальных органов местной администрации и обеспечение согласованности этой деятельности с деятельностью иных органов местной администрации и органов местного самоуправления;

при необходимости отмена или корректировка решений, которые были приняты территориальными органами местной администрации в рамках предоставленной им компетенции, и т.д.

Положение о территориальном органе местной администрации должно утверждаться представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации (часть 3 статьи 41 Закона № 131-ФЗ). Следовательно, разграничение компетенции местной администрации и ее территориальных органов (то есть передача местной администрацией части своей компетенции своим территориальным органам) санкционируется представительным органом муниципального образования при утверждении указанного положения, подготовленного местной администрацией и вынесенного на утверждение депутатов. При этом Закон № 131-ФЗ не предусматривает каких-либо форм руководства представительного органа муниципального образования по отношению к

территориальным органам местной администрации. Эти органы являются частью местной администрации, подчинены главе местной администрации. Зачастую в муниципальных нормативных правовых актах они именуются структурными подразделениями местной администрации, что не ставится под сомнение в сложившейся судебной практике.

Местная администрация может передавать своим территориальным органам как чисто хозяйственные, исполнительные полномочия, так и право принимать управленческие решения по отдельным вопросам, входящим в компетенцию местной администрации. Территориальные органы местной администрации согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации могут наделяться статусом распорядителей средств местного бюджета и администраторов доходов местного бюджета.

При этом разграничение компетенции местной администрации и ее территориальных органов должно не противоречить требованиям федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. В рамках этих требований и с санкции представительного органа муниципального образования, утверждающего структуру местной администрации и положение о территориальном органе местной администрации, местная администрация может выбирать оптимальную модель разграничения компетенции с позиций экономической, социальной и управленческой целесообразности.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в случае проведения конкурса на замещение должности руководителя территориального органа местной администрации, на который возлагается осуществление части полномочий местной администрации в сельских населенных пунктах, расположенных в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории, порядок формирования конкурсной комиссии в муниципальном образовании должен предусматривать включение в число ее членов кандидатур, выдвинутых сходом граждан в каждом из этих сельских населенных пунктов. Однако проведение указанного конкурса, предшествующего

заключению трудового договора по соответствующей должности муниципальной службы, не является в силу федерального закона обязательным.

Кроме того, даже в случае проведения указанного конкурса не возникает обязанность проведения схода граждан в каждом из этих сельских населенных пунктов. Кандидатуры, выдвинутые сходом граждан, включаются в состав конкурсной комиссии только в том случае, если состоялся сход граждан в сельском населенном пункте, в котором замещению должности руководителя территориального органа местной администрации предшествует конкурс, и этот сход выдвинул кандидатуры членов конкурсной комиссии.

Согласно части 1.1 статьи 25.1 Закона № 131-ФЗ в сельском населенном пункте сход граждан может проводиться в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе. В соответствии с частью 2 указанной статьи сход граждан, предусмотренный настоящей статьей, правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта (либо части его территории) или поселения. В случае, если в населенном пункте отсутствует возможность одновременного совместного присутствия более половины обладающих избирательным правом жителей данного населенного пункта, сход граждан в соответствии с уставом муниципального образования, в состав которого входит указанный населенный пункт, проводится поэтапно в срок, не превышающий одного месяца со дня принятия решения о проведении схода граждан. При этом лица, ранее принявшие участие в сходе граждан, на последующих этапах участия в голосовании не принимают. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Таким образом, как проведение указанного конкурса, так и проведение схода граждан в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии не являются обязательными, хотя возможны. Обязательным является лишь закрепление в положении о конкурсе (если будет проводиться конкурс) условия о том, что в случае проведения схода граждан и выдвижения этим сходом соответствующих кандидатур,

эти кандидатуры должны включаться в состав конкурсной комиссии. При этом сход граждан (статья 25.1 Закона № 131-ФЗ) не следует смешивать с собранием граждан (статья 29 Закона № 131-ФЗ).

Согласно части 7 статьи 43 Закона № 131-ФЗ иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования. Следовательно, должностные лица (в частности, руководители) территориальных органов местной администрации вправе издавать муниципальные правовые акты (как нормативного характера, так и индивидуальные распоряжения) в рамках своей компетенции, определенной положением о территориальном органе местной администрации. Необходимо лишь, чтобы полномочия по изданию соответствующих правовых актов были прямо предусмотрены в уставе муниципального образования в качестве полномочий, которые допустимо передавать территориальным органам местной администрации, либо были указаны в уставе муниципального образования в качестве полномочий местной администрации, которые могут осуществляться должностными лицами местной администрации (без указания того, какое именно должностное лицо местной администрации будет обладать этими полномочиями). При этом территориальные органы местной администрации не могут обладать полномочиями, которые закон или устав муниципального образования прямо относят к компетенции иных органов или должностных лиц местного самоуправления, например, главы местной администрации.

Возможен выбор с позиций управленческой целесообразности и эффективности деятельности по решению вопросов местного значения любого из двух вариантов:

- 1) принятие территориальными органами местной администрации в рамках закрепленной за ними компетенции правовых решений самостоятельно;
- 2) подготовка указанными органами соответствующих решений и их принятие (утверждение) главой местной администрации по представлению руководителя территориального органа местной администрации.

Возможно сочетание в использовании обоих указанных вариантов в зависимости от видов принимаемых правовых решений.

Отраслевые федеральные законы в редких случаях упоминают территориальные органы местной администрации и при этом не предрешают вопросы необходимости их создания и их компетенции. Так, например, в соответствии с частью 10 статьи 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» лица соответствующих категорий до фактического предоставления им благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по их заявлению регистрируются по месту жительства по адресу местной администрации или территориального органа местной администрации (при его наличии) муниципального образования, на территории которого они проживают. При этом отнесение вопросов предоставления благоустроенных жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, к компетенции территориальных органов местной администрации остается на усмотрение органов местного самоуправления муниципального образования.

Таким образом, законодательство Российской Федерации оставляет городскому округу (муниципальному округу) широкую свободу усмотрения в вопросах создания территориальных органов местной администрации, передачи им части компетенции местной администрации и соответствующих бюджетных прав при сохранении общего руководства и контроля в отношении территориальных органов местной администрации со стороны главы местной администрации. Централизация или территориальная децентрализация компетенции исполнительно-распорядительного органа муниципального образования могут диктоваться соображениями социально-экономической целесообразности и обеспечения эффективности муниципального управления.

Вместе с тем практика свидетельствует о том, что осуществление компетенции территориальных органов местной администрации, закрепленной за ними в соответствии с утвержденными представительным органом муниципального образования структурой местной администрации и положениями о территориальных органах местной администрации, может быть сопряжено с проблемами правового характера. Решения территориальных органов местной администрации могут

обжаловаться в судах, в том числе гражданами, хозяйствующими субъектами и иными заинтересованными лицами. При этом суды проверяют не только содержание соответствующих решений, но и принадлежность территориальным органам местной администрации полномочий по их принятию, то есть законность выбранной в муниципальном образовании схемы разграничения компетенции местной администрации и ее территориальных органов.

Судебная практика свидетельствует о том, что причиной удовлетворения жалоб или заявлений надзорных органов могут быть следующие ошибки в организации деятельности местной администрации:

представительным органом муниципального образования не утверждено положение о территориальном органе местной администрации;

спорное полномочие неверно или не вполне корректно закреплено в положении о территориальном органе местной администрации;

положение о территориальном органе местной администрации не соответствует отраслевому федеральному закону, закону или иному нормативному правовому акту субъекта Российской Федерации в части принадлежности спорного полномочия;

положение о территориальном органе местной администрации не согласуется с уставом муниципального образования, что влечет невозможность применения указанного положения, поскольку устав муниципального образования имеет более высокую юридическую силу;

имеется правовая неопределенность в вопросах принадлежности спорного полномочия и т.п.

В связи с этим при выборе нетиповых (не встречающихся часто на практике) схем разграничения компетенции местной администрации и ее территориальных органов следует уделять особое внимание вопросам обеспечения соответствия муниципальных правовых актов и фактически осуществляемой в муниципальном образовании деятельности положениям федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Следует привлекать квалифицированных юристов, анализировать сложившуюся в разных регионах России судебную практику, юридически точно формулировать

положения подготавливаемых муниципальных нормативных правовых актов, соблюдать установленную процедуру их принятия (утверждения). Это придаст стабильность выбранным в муниципальном образовании подходам к организации исполнительно-распорядительной деятельности и снизит соответствующие правовые риски.

Заключение подготовил г.н.с. Сергеев А.А.