

# ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СФЕР РАЗВИВАЮЩЕГОСЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

---

Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 3. С. 90–100  
*North Caucasus Legal Vestnik*. 2022;(3):90–100

Проблемы правового регулирования отдельных сфер  
развивающегося российского общества и государства

Научная статья  
УДК 342.55:352  
doi: 10.22394/2074-7306-2022-1-3-90-100

## НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ЮРИДИЧЕСКОМУ ОФОРМЛЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ, ФУНКЦИЙ И УСЛУГ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ОТРАСЛЕВЫМИ (ФУНКЦИОНАЛЬНЫМИ) И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Василий Владимирович Рудой<sup>1</sup>, Юрий Николаевич Радачинский<sup>2</sup>

<sup>1, 2</sup>Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

Автор, ответственный за переписку: Юрий Николаевич Радачинский, korzina06@yandex.ru

**Аннотация.** В соответствии с исходными предпосылками научного исследования авторами данной работы предложен оригинальный подход к определению и соотношению понятий «государственное (муниципальное) полномочие» и «государственная (муниципальная) функция». В целях повышения эффективности организации деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления в статье описаны техники юридической квалификации, систематизации и оформления государственных (муниципальных) полномочий, функций и услуг.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, правовой статус муниципального образования, устав муниципального образования, государственные полномочия, административные регламенты, государственные и муниципальные услуги

**Для цитирования:** Рудой В. В., Радачинский Ю. Н. Научно-методические рекомендации по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 3. С. 90–100. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-3-90-100>

Problems of legislative regulation of certain spheres in developing Russian society and state

Original article

## SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL RECOMMENDATIONS ON LEGAL REGISTRATION OF POWERS, FUNCTIONS AND SERVICES CARRIED OUT BY INDUSTRY (FUNCTIONAL) AND TERRITORIAL BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Vasily V. Rudoy<sup>1</sup>, Yuri N. Radachinsky<sup>2</sup>

<sup>1, 2</sup>South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

Corresponding author: Yuri N. Radachinsky, korzina06@yandex.ru

**Abstract.** In accordance with the initial prerequisites of scientific research, the authors of this work proposed an original approach to the definition and relationship of the concepts of "state (municipal) authority" and "state (municipal) function." In order to increase the efficiency

of organizing the activities of sectoral (functional) and territorial bodies of local self-government, the article describes the techniques of legal qualification, systematization and registration of state (municipal) powers, functions and services.

**Keywords:** local governments, the legal status of the municipality, the charter of the municipality, state powers, administrative regulations, state and municipal services

**For citation:** Rudoy V. V., Radachinsky Yu. N. Scientific and methodological recommendations on legal registration of powers, functions and services carried out by industry (functional) and territorial bodies of local self-government. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2022;(3):90–100. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-3-90-100>

### **Предпосылки разработки научно-методических рекомендаций по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления**

1. Научно-методические рекомендации по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления (далее – рекомендации) разрабатываются для обеспечения выполнения научно-исследовательских работ по повышению эффективности организации деятельности соответствующих органов (далее – научные работы).

2. «Организация деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления» понимается, как процесс создания и совершенствования структуры отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления на основе выработки и применения единых правил построения и функционирования соответствующей структуры и ее отдельных элементов. Как следствие, «Повышение эффективности организации деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления» рассматривается, как реализация решений, направленных на сокращение затрат (временных, административных и пр.) в процессе создания и оптимизации структур отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления, определения видов работ, возложенных на соответствующие структуры, а также формирования компетенций работников соответствующих органов.

3. Выполнение научно-исследовательских работ по повышению эффективности организации деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления предполагается осуществлять с учетом деятельности подведомственных им организаций.

4. Настоящие рекомендации должны обеспечивать возможность последующего применения в научных работах элементов научной организации труда при построении организационных структур отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления и определении их штатной численности, в том числе, оригинальной методики нормирования штатной численности администраций муниципальных образований, разработанной учеными Южно-Российского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (далее – ЮРИУ РАНХиГС).

### **Основные подходы к разработке методических рекомендаций по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления**

Поскольку действующее законодательство четко не определяет содержание таких базовых для выполнения научных работ понятий, как «государственное (муниципальное) полномочие», «государственная (муниципальная) функция», а также не устанавливает их соотношение [1, с. 15], при разработке настоящих рекомендаций используется сочетание формально-юридического и доктринального подходов к формированию и упорядочиванию

понятийного аппарата. Содержание и функциональное назначение применяемых в рекомендациях терминов определяется задачами научных работ.

Разработка рекомендаций основана на комплексном юридическом анализе правового статуса муниципального образования и деятельности его отраслевых (функциональных) и территориальных органов (с учетом деятельности подведомственных им организаций) с применением методов структурной декомпозиции работ, форсайта, экспертных оценок и др.

### **Содержание методических рекомендаций по юридическому оформлению полномочий, функций и услуг, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами местного самоуправления**

Конституция Российской Федерации включает органы местного самоуправления в единую систему публичной власти Российской Федерации для решения вопросов местного значения в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 1 и 3 ст. 132 Конституции РФ). Органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

Конституционные положения получают развитие и конкретизацию в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, абз. 13 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131 от 06.10.2003) определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и указанным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно<sup>2</sup>.

Ч. 1.1. ст. 17 ФЗ №131 от 06.10.2003 предусматривает реализацию вопросов местного значения органами местного самоуправления посредством осуществления полномочий, закрепленных в федеральном законодательстве и уставе муниципального образования. А в случае, предусмотренном частью 3 статьи 16.2 ФЗ №131 от 06.10.2003, указанные полномочия могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, анализ законодательно закрепленных полномочий, формирование и юридическое оформление самостоятельно устанавливаемых органами местного самоуправления полномочий и их систематизацию следует рассматривать как основу эффективной организации деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов, а также подведомственных им организаций. При этом, в законодательстве отсутствуют определения «полномочие органа государственной власти» или «полномочие органа местного самоуправления».

В целях повышения эффективности организации деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления этот недостаток предлагается преодолеть доктринальным путем.

Поскольку разработка научно обоснованных предложений по повышению эффективности организации деятельности органов местного самоуправления и их внедрение должны базироваться на логически упорядоченном и согласованном понятийном аппарате, единообразно понимаемом всеми участниками этого процесса, предлагается использовать далее указанные понятия в следующем значении:

Полномочие исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – это, возлагаемое на него действующим законодательством, основное направление его

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40. Ст. 3822.

деятельности по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования, осуществляемое им самостоятельно.

Законодательно возложенное на муниципальное образование государственное полномочие Российской Федерации или субъекта Российской Федерации следует понимать – как возложенное в соответствии с действующим законодательством направление деятельности органа местного самоуправления по решению задач Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляемое за счет средств федерального или регионального бюджета и в порядке предусмотренном нормативно-правовыми актами соответствующего уровня.

Надлежащему юридическому оформлению полномочий органов местного самоуправления должно предшествовать установление их исчерпывающего перечня [2, с. 27–28].

В систему полномочий органов местного самоуправления могут входить:

- полномочия по решению вопросов местного значения, предусмотренные федеральными законами;
- полномочия по решению вопросов местного значения, предусмотренные региональными законами;
- полномочия по решению вопросов местного значения, предусмотренные уставом муниципального образования;
- государственные полномочия Российской Федерации, переданные в установленном порядке;
- государственные полномочия субъекта Российской Федерации, переданные в установленном порядке.

При установлении государственных полномочий Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, возлагаемых на исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, следует проверить порядок возложения полномочий на предмет соответствия требованиям законодательства [3, с. 102–104].

Выделение из текста нормативно-правового акта полномочий органов местного самоуправления может осложняться недостатками законодательной техники. В ряде случаев законодатель возлагает на них виды деятельности, права и обязанности, не используя категорию «полномочие». В таких ситуациях следует самостоятельно квалифицировать положения нормативно-правовых актов, используя следующие критерии:

1. Наличие правовых оснований осуществления органами местного самоуправления анализируемых видов деятельности, прав и обязанностей;
2. Соотношение видов деятельности, прав и обязанностей с вопросами местного значения или уже возложенными на муниципальное образование государственными полномочиями Российской Федерации, субъекта Российской Федерации;
3. Степень самостоятельности органов местного самоуправления в осуществлении этих видов деятельности, прав и обязанностей;
4. Источник финансирования осуществляемых видов деятельности, прав и обязанностей.

Если возлагаемые на органы местного самоуправления виды деятельности, права и обязанности реализуются для достижения результата иного полномочия, то их целесообразно признавать составными элементами этого полномочия.

Следует также помнить о положениях ст. 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 21 декабря 2021 г. N 0001202112210031.

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с указанным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года. Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, полномочий по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, а также иных полномочий, перераспределение которых не допускается в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

Учитывая возможность перераспределения муниципальных полномочий и временный характер их отдельных видов, возможность изъятия возложенных на муниципалитеты государственных полномочий, систему реализуемых органами местного самоуправления полномочий следует признать динамичной [4, с. 10–11]. В свою очередь, это влечет необходимость своевременной модернизации механизмов их учета и реализации: обновление нормативно-правовой базы, совершенствование структуры муниципальных органов власти, корректировку штатной численности соответствующих органов, развитие компетенций муниципальных служащих и т.д. Основанием для современного и качественного реагирования на обновления системы полномочий исполнительно-распорядительного органа муниципального образования должен стать соответствующий реестр полномочий. Его формирование и актуализацию целесообразно возлагать на подразделение муниципального образования, ведущее правовую работу. В структуру реестра рекомендуется включать следующие элементы:

1. Наименование полномочия в соответствии с формулировкой действующего законодательства.

2. Реквизиты нормативно-правового акта, устанавливающего полномочие, с указанием соответствующей статьи и ее элементов.

3. Момент начала действия юридической нормы, устанавливающей полномочие.

4. Наименование отраслевого (функционального) или территориального органа местного самоуправления, на который возложена обязанность по реализации полномочия. В случае возложения полномочия на несколько органов власти, указываются наименования этих органов и описание частей возлагаемого полномочия.

5. Реквизиты правового акта, в соответствии с которым полномочие (часть полномочия) возлагается на отраслевой (функциональный) или территориальный орган местного самоуправления и дата начала реализации им полномочия (части полномочия).

6. Фамилия, имя, отчество руководителя органа власти, отвечающего за осуществление полномочия (части) полномочия, дата начала и дата окончания деятельности руководителя по организации исполнения полномочия.

7. Информация о перераспределении полномочия с указанием времени и соответствующих правовых актов.

8. Дата прекращения реализации органом местного самоуправления полномочия с указанием оснований прекращения и реквизитов нормативно-правового акта, прекращающего обязанность по реализации полномочия.

В процессе создания, реорганизации и совершенствования деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления полное или частичное возложение на них полномочий необходимо основывать на выше указанном реестре полномочий по форме, прилагаемой к методическим рекомендациям.

Дальнейший анализ полномочий следует проводить с применением метода структурной декомпозиции работ для определения входящих в его состав видов деятельности. Содержание полномочий рекомендуется определять с учетом возможных моделей их правовой регламентации.

Цели и порядок осуществления органами местного самоуправления полномочий могут быть установлены либо законодателем, либо уполномоченным органом власти. В первом случае, при полноте законодательного регулирования, дополнительная регламентация является излишней. Во второй ситуации необходимо руководствоваться постановлением Правительства РФ от 20 июля 2021 г. N 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В силу того, что постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2021 года № 1228 вступило в законную силу с 01 декабря 2021 года и не прекратило действие ранее принятых правовых актов, регламентирующих реализуемые органами власти полномочия, следует принимать во внимание предыдущие механизмы регулирования этих отношений. В частности, постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (Постановлением Правительства России от 20 июля 2021 г. N 1228 настоящий документ признан утратившим силу с 1 января 2025 г.)<sup>2</sup>. В редакции, действовавшей до 23 июня 2018 года, этим постановлением закреплялась обязанность органов государственной власти регламентировать, реализуемые в рамках своих полномочий функции и услуги. А п. 6 указанного постановления содержал рекомендацию органам местного самоуправления руководствоваться правилами, утвержденными этим постановлением, при утверждении соответственно порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций, разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг, проведения экспертизы административных регламентов предоставления муниципальных услуг.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. N 676 обязанность государственных органов по регламентированию осуществляемых функций была сужена до функций по осуществлению государственного контроля (надзора)<sup>3</sup>. Это ограничение нашло свое отражение и в рекомендациях органам местного самоуправления.

Несмотря на то, что с 01 декабря 2021 г. снята обязанность органов государственной власти и рекомендации органам местного самоуправления по обязательному принятию административных регламентов государственных (муниципальных) функций, механизм регулирования полномочий органов местного самоуправления не исключает возможности

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 20 июля 2021 г. N 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 26 июля 2021 г. N 0001202107260032.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 мая 2011 г. N 22. Ст. 3169.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 13 июня 2018 г. N 676 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с оптимизацией порядка разработки и утверждения административных регламентов» // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 июня 2018 г.

соответствующих органов самостоятельно принимать административные регламенты осуществляемых функций и не отменяет действие ранее принятых административных регламентов.

Описанный выше механизм регулирования полномочий органов государственной власти и местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что в состав полномочия входят государственные (муниципальные) функции и государственные (муниципальные) услуги.

При этом официального определения функции органа власти действующее законодательство не содержит. Но анализ реализуемых органами местного самоуправления функций позволяет выделить следующие наиболее существенные их признаки:

1. Имеют собственное наименование.
2. Имеют самостоятельные правовые основания их реализации.
3. Обладают своим предметом, соответствующим реализуемому полномочию.
4. Состоят из административных процедур.
5. Обладают относительно самостоятельным результатом.

На основании этих признаков под функцией отраслевого (функционального) или территориального органа местного самоуправления рекомендуется понимать направление его деятельности по реализации административных процедур для решения итоговой или промежуточной задачи осуществляемого полномочия.

В отличие от определения функции органа власти, понятие услуги нашло легальное отражение в действующем законодательстве. Для целей регулирования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления законодатель в ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup> использует следующие понятия:

- государственная услуга, предоставляемая субъектом при осуществлении отдельных полномочий деятельность по реализации функций органа власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

- муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав.

Правовое регулирование функций и услуг является относительно самостоятельным (Постановление Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 31. Ст. 4179.

услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» и Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»). Это означает, что предоставление услуги хотя и осуществляется в рамках исполнения функции уполномоченного органа, но выступает самостоятельным видом деятельности уполномоченного субъекта: возникает в силу специальных юридических фактов, наполнена собственным содержанием и порождает свои социальные последствия, обеспечивающие достижение цели осуществляемой функции. Кроме этого, государственные и муниципальные услуги подлежат обязательной регламентации в отличие от функций.

Схематично соотношение указанных понятий можно выразить следующим образом (рис. 1):



Рис. 1. Соотношение понятий «полномочие», «функция», «услуга»  
Fig. 1. Relationship of the concepts "authority," "function," "service"

Количество функций и услуг в составе полномочия органа местного самоуправления может различаться. Если определение услуг, в силу их обязательной регламентации, не вызывает сложностей, то выделение функций может быть затруднено. Законодатель, устанавливая различные виды деятельности органа власти, не именует их функциями. В связи с этим, рекомендуется логическим путем выводить функции из правовых текстов регулирующих содержание полномочий. Органу власти, реализующему полномочие, следует самостоятельно определить наименование функции.

Исчерпывающее количество функций и услуг в составе полномочия органа местного самоуправления должно дополнить описанный нами выше реестр полномочий следующей информацией: наименование функции (услуги), правовые основания осуществления функции (услуги) (в том числе наличие/отсутствие административного регламента), указание на полномочие, в рамках которого они реализуются, указание на реализующие их органы местного самоуправления, период осуществления функции (услуги).

Реестр полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления и порядок его ведения подлежит утверждению правовым актом главы администрации муниципального образования (типовая форма прилагается).

Реестр полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления не исключает обязанности муниципального образования по утверждению и ведению реестров муниципальных услуг в соответствии с федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Исчерпывающий перечень полномочий, функций и услуг исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, возлагаемых на отраслевые (функциональные) и территориальные органы в установленном порядке, обеспечивает

законность и обоснованность их деятельности (включая деятельность подведомственных им организаций), а также исключение рисков осуществления органами местного самоуправления видов деятельности, не предусмотренных действующим законодательством либо неосуществления деятельности, предусмотренной нормативно-правовыми актами.

Кроме этого, исчерпывающий перечень всех видов деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления в дальнейшем позволит применить в научных работах элементы научной организации труда при построении организационных структур отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления и определении их штатной численности, в том числе оригинальную методику нормирования штатной численности администраций муниципальных образований, разработанную учеными ЮРИУ РАНХиГС.

Для этого рекомендуется определить содержание реализуемых органами местного самоуправления функций и услуг. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановлением Правительства РФ от 20 июля 2021 г. N 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» и постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» содержанием государственных (муниципальных) функций и услуг являются административные процедуры.

Соответственно, в целях разработки предложений по повышению эффективности организации деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления и определению их штатной численности рекомендуется сформировать перечень минимально необходимого состава административных процедур, необходимых для реализации каждой функции и услуги. При этом следует помнить о п. 7 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. N 1228): «При разработке административных регламентов органы, предоставляющие государственные услуги, предусматривают оптимизацию (повышение качества) предоставления государственных услуг, в том числе возможность предоставления государственной услуги в упреждающем (проактивном) режиме, многоканальность и экстерриториальность получения государственных услуг, описания всех вариантов предоставления государственной услуги, устранение избыточных административных процедур и сроков их осуществления, а также документов и (или) информации, требуемых для получения государственной услуги, внедрение реестровой модели предоставления государственных услуг, а также внедрение иных принципов предоставления государственных услуг, предусмотренных Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». С учетом ранее описанных моделей правового регулирования данных отношений указанные требования применимы и к регламентированию административных процедур муниципальных функций.

В ситуации, когда при выполнении научных работ состав административных процедур муниципальной функции устанавливается из положений действующего законодательства при отсутствии специального административного регламента, но экспертным путем обосновывается возможность их оптимизации, исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления следует рекомендовать принять административный регламент осуществления соответствующей муниципальной функции.

Юридическое оформление административных процедур может осуществляться путем их закрепления в административном регламенте осуществления муниципальной функции, предоставления соответствующей услуги или в должностной инструкции муниципального служащего.

В целях надлежащего юридического оформления полномочий, функций и услуг исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления рекомендуется провести мониторинг всех видов деятельности, осуществляемых отраслевыми (функциональными) и территориальными органами, а также подведомственными им организациями. Для этого предлагается сформировать исчерпывающий перечень полномочий, функций и услуг, фактически реализуемых органами муниципального образования и провести сравнительный анализ фактического реестра с утвержденным реестром полномочий исполнительно-распорядительного органа.

Проводимый экспертами ЮРИУ РАНХиГС анализ положений о структурных подразделениях администраций ряда муниципальных образований Краснодарского края и Ростовской области позволяет сделать вывод о том, что в большинстве муниципалитетов отсутствует понимание соотношения понятий «полномочие», «функция», «услуга», «административная процедура». Не происходит и надлежащее возложение их на структурные подразделения. В связи с этим, закрепленные в положениях функции структурных подразделений изложены в произвольном порядке, не всегда позволяющем соотнести их с полномочиями и вопросами местного значения, в ряде случаев функции различных структурных подразделений дублируют друг друга, содержание должностных инструкций муниципальных служащих зачастую не соответствует возлагаемым на структурное подразделение функциям и услугам, что в свою очередь негативно влияет на соответствие квалификационных требований работника реализуемым административным процедурам. Для преодоления этих недостатков рекомендуется привести положения об отраслевых (функциональных) и территориальных органах власти и их структурных подразделениях в соответствие реестру полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, провести оптимизацию полномочий, функций, услуг и административных процедур.

Для повышения эффективности оптимизации полномочий, функций, услуг и административных процедур целесообразно проводить форсайт-сессии с участием как муниципальных служащих, так и внешних экспертов (в необходимых случаях работников многофункциональных центров предоставления государственных, муниципальных услуг).

#### **Список источников**

1. Рудой В. В. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 2. С. 7-17.
2. Рудой В. В., Овакимян М. А. Штатная численность государственных гражданских служащих: рекомендации к ее нормированию // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 26-31.
3. Буров А. В., Овакимян М. А., Овчаренко Р. К. Основы государственного и муниципального управления: Краткий курс лекций. Ростов-на-Дону, 2017. (2-е изд., дополненное и перераб.).
4. Буров А. В., Радачинский Ю. Н., Иванова Л. Л., Лисицкий А. В., Арсеева И. О., Лабахуа К. Д., Атоян Ш. М., Королева С. В. Использование ресурсов научно-образовательных организаций для разработки и внедрения инструментария проведения оценочных мероприятий кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Монография. Ростов-на-Дону, 2016.

### References

1. Rudoy V. V. Local self-government in modern Russia: problems and prospects. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2011;(2):7–17. (In Russ.)
2. Rudoy V. V., Ovakimyan M. A. The staff number of state civil servants: recommendations for its rationing. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2014;(4):26–31. (In Russ.)
3. Burov A. V., Ovakimyan M. A., Ovcharenko R. K. *Fundamentals of state and municipal administration: A short course of lectures*. Rostov-on-Don; 2017. (2nd ed., supplemented and rev.). (In Russ.)
4. Burov A. V., Radachinsky Yu. N., Ivanova L. L., Lissitsky A. V., Arseeva I. O., Labahua K. D., Atoyan Sh. M., Koroleva S. V. *Use of resources of scientific and educational organizations to develop and implement tools for conducting evaluation activities of candidates to fill vacant civil service positions*. Monograph. Rostov-on-Don, 2016. (In Russ.)

### **Информация об авторах**

В. В. Рудой – канд. экон. наук, доц., директор ЮРИУ РАНХиГС;  
Ю. Н. Радачинский – канд. юрид. наук, доц. ЮРИУ РАНХиГС.

### **Information about the authors**

V. V. Rudoy – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Director of South Russian Institute of management – branch of RANEPA.  
Yu. N. Radachinsky – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of South Russian Institute of management – branch of RANEPA.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 22.08.2022; одобрена после рецензирования 01.09.2022; принята к публикации 02.09.2022.

The article was submitted 22.08.2022; approved after reviewing 01.09.2022; accepted for publication 02.09.2022.