

## МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ПОСЕЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ СТРУКТУРИРОВАНИЯ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

**И.В. Упоров**, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор  
Российская академия естествознания  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-2-3-163-167

***Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы функционирования местного самоуправления, связанные со структурой местной администрации в поселениях и пределах ее самостоятельности как органа местного самоуправления в контексте законодательного регулирования данных аспектов. Анализируются соответствующие нормы базового федерального закона – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в иных нормативно-правовых актов, а также научные труды, в которых затрагивается заявленная проблематика. Представлены рекомендации по совершенствованию структурного построения местной поселенческой администрации. Выявляются неоднозначные нормативные положения, требующие корректировки. Это касается, в частности, статуса старосты сельского населенного пункта, возможности передачи всех полномочий администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, администрации района с упразднением администрации поселения. Обосновываются предложения по совершенствованию законодательного регулирования указанных и других вопросов.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, поселение, местная администрация, староста, полномочия, закон, муниципальный район.*

В каждом муниципальном образовании создаются органы местного самоуправления, перечень которых на базовом уровне определяется в ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Закон о местном самоуправлении), согласно которой «Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [1]. Указанные органы в общем случае должны быть в каждом муниципальном образовании согласно ч. 2 ст. 34 Закона о местном самоуправлении, поскольку именно они должны решать вопросы местного значения, в чем и заключается их предназначение. При этом, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции России «Структура органов местного самоуправления определя-

ется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом» [2].

Общий статус этих органов определяется Законом о местном самоуправлении, а также уставом муниципального образования. Согласно ч. 8 ст. 37 Закона о местном самоуправлении 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. Типичной является следующая структура: руководящее звено (глава местной администрации и его заместители); аппарат местной администрации, состоящий из отделов и лиц, оказывающих содействие руководителям; функционально-отраслевое звено (департаменты, управления, комитеты, отделы); территориальное звено (территориальные структурные единицы местной администрации) [3, с. 57].

Как правило, структура местной администрации утверждается отдельным муници-

пальным правовым актом. Так, в Лесновском сельском поселении Новгородского муниципального района (Новгородская область) структура местной администрации утверждается Советом депутатов Лесновского сельского поселения и включает в себя следующие должности: глава администрации (он же глава поселения); заместитель главы администрации; главный специалист (экономист); ведущий служащий (бухгалтер); ведущий специалист (юрист); служащий администрации [4]. Как видно, самостоятельных структурных подразделений нет, что характерно для небольшого сельского поселения.

В более крупных сельских поселениях штат местной администрации соответственно шире. Так, в Брюховецком сельском поселении (Краснодарский край) проживает более 20 тысяч человек. Иная и структура администрации: глава администрации; заместители главы; отдел по строительству, ЖКХ и транспорту; отдел по социальным вопросам, торговле, взаимодействию с общественностью и правоохранительными органами; планово-финансовый отдел; организационно-правовой отдел [5]. Здесь уже сформированы отраслевые подразделения местной администрации в виде отделов.

В городских поселениях аналогичного масштаба структура местной администрации поселения сходная. И здесь нет ничего удивительного, учитывая, что структурное построение местных администраций поселений основывается на структуре бывших ранее исполкомов местных Советов еще советского периода, то есть структура местных администраций поселений прошла проверку временем, устоялась. Практика дает основание для совершенствования структуры местной администрации в поселениях. В частности, есть предложения о том, в частности, что в крупных поселениях допустимо наличие секретаря, в небольших поселениях функции секретаря главы могут быть возложены на специалиста, курирующего общие вопросы, делопроизводство и ведение архива. При наличии в структуре администрации заместителя главы возможно поручить секретарю главы выполнять секретарские функции и для заместителя. В более крупных поселениях (более 3000 человек) может вводиться должность заместителя главы администрации. Распреде-

ление функций между главой администрации и его заместителем может быть организовано по-разному. Глава может напрямую отвечать за важнейшие направления – экономический и финансовый блоки, планирование развития. Кроме того, возможна структура, при которой напрямую главе подчинены все специалисты, занимающиеся организационными и административно-хозяйственными вопросами. Заместитель главы может курировать вопросы управления имуществом и предоставления муниципальных услуг либо отвечать и за социальные вопросы. В поселениях с численностью населения свыше 5000 человек может быть введено две должности заместителя главы поселения, один из которых является первым [6, с. 63]. На практике в местных администрациях поселений численность сотрудников отделов обычно невелика (в среднем о трех до пяти человек). Для решения вопросов местного значения поселений в местной администрации рекомендуются следующие подразделения: по экономике, стратегическому развитию и муниципальному имуществу; по финансам; по муниципальному хозяйству, по социальным вопросам; по организационным вопросам [6, с. 72]. Подобные рекомендации выработаны также в Московской области – они подробно рассмотрены в работе Л.Б. Соболевой [7]. У нас нет оснований не соглашаться с такого рода рекомендациями.

К таковым мы полагаем возможным добавить предложение о целесообразности более активного использования института старост в сельских населенных пунктах – этот институт законодательно был введен в 2018 г. (ст. 27.1 Закона о местном самоуправлении). Однако такие старосты являются «общественниками». Согласно ч. 3 ст. 27.1 Закона о местном самоуправлении «староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность, за исключением муниципальной должности депутата представительного органа муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления» [1]. При этом ста-

роста согласно ч. 2 ст. 27.1 Закона о местном самоуправлении назначается представительным органом муниципального образования по представлению схода граждан сельского населенного пункта.

Однако нужно заметить, в муниципальной практике до этого староста населенного пункта (не являющегося муниципальным образованием) избирался населением сельского и поселкового населенного пункта – так было, в частности в Чернореченском сельсовете (Новосибирская область) [8]. И тогда полномочия старосты были заметно шире, чем сейчас предусматриваются Законом о местном самоуправлении (тогда староста имел права вносить предложения главе Чернореченского сельсовета и Совету депутатов Чернореченского сельсовета по вопросам организации работы администрации по населенному пункту, населением которого избран староста; запрашивать в администрации Чернореченского сельсовета необходимые нормативные документы; требовать от жителей исполнения решений главы Чернореченского сельсовета, Совета депутатов Чернореченского сельсовета и администрации Чернореченского сельсовета своих поручений по вопросам, отнесенным к полномочиям старосты; принимать участие во всех конкурсах муниципального образования и др. [8].

В литературе встречаются различные мнения об этом институте, в основном с его поддержкой, но с необходимостью дальнейшего совершенствования [9-11 и др.]. Как нам представляется целесообразно, чтобы, во-первых, староста все же избирался на сходе жителей сельского населенного пункта, и, во-вторых, рассмотреть вариант, при котором староста включается в штат местной администрации сельского поселения на определенных условиях (например, на 0,25 ставки специалиста) с наделением некоторых властных полномочий, что позволит ему более эффективно и ответственно исполнять свои обязанности.

Вместе с тем законодатель сравнительно недавно принял нормы, которые являются очень дискуссионными. Речь идет о введенном в конце 2010 г. новом абзаце в ч. 2 ст. 34 Закона о местном самоуправлении, согласно которому уставами муниципального района и поселения, являющегося административным

центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя [12]. Инициатором было Законодательное Собрание Ленинградской области. В своих пояснениях о целесообразности разработки федерального закона была ссылка Закон о местном самоуправлении, позволяющий предоставлять право органам местного самоуправления поселения заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципальных районов, в состав которого они входят, об осуществлении ими части своих полномочий. Однако решение всех вопросов местного значения поселения не может быть передано по соглашению. По мнению разработчиков законопроекта, существование двух администраций, даже с разными полномочиями, на территории одного населенного пункта не всегда обоснованно [13]. Одновременно указывалось, что образование единой администрации муниципального района и поселения, являющегося его административным центром, направлено на повышение эффективности работы органов местного самоуправления посредством избежания дублирования работы местных администраций в сферах организации транспортного обслуживания, культуры, здравоохранения и образования; сокращение аппарата муниципальных служащих за счет сокращения комитетов администраций, дублирующих функции; избежание конфликтных ситуаций между администрациями поселения и района [13].

Однако, на наш взгляд, такое решение принято без достаточных на то оснований, имея в виду, что в таком случае создается де-факто исполнительная вертикаль власти, и возможности жителей поселения самим решать вопросы местного значения заметно снижаются. Между тем в литературе резонно отмечается, что рассматриваемый вариант (ликвидация местных администраций поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, с передачей полномочий

на районный уровень) не учитывает того, что на законодательном уровне не урегулирован вопрос передачи бюджета поселения на баланс муниципального района, имея в виду принцип самостоятельности бюджетов и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, и получается, что федеральный законодатель, предоставив возможность муниципальным образованиям создавать единую местную администрацию, не учел всех аспектов, связанных с переходом на новую модель осуществления полномочий администрации поселения [14. с. 59].

Поддерживая эту позицию, мы не можем согласиться с Э.Р. Курмановым, который считает, что комментируемые изменения будут способствовать экономии по расходованию бюджетных средств за счет прекращения осуществления затрат на содержание администраций данных поселений, которые могут стать административными центрами, поскольку их функции должны выполнять администрации муниципальных районов [15]. Если следовать такой логике, то можно вообще упразднить институт местного самоуправления и получить значительную экономию бюджетных средств. Продолжая далее рассуждения по этой логике, можно придти к предложению о том, а почему бы не ликвидировать местную администрацию городского округа, являющегося административным центром субъекта Федерации – разве на этом уровне нет дублирования функций?

Кроме того, если речь идет об устранении дублирования функций местных администраций поселения и района, то возникает вопрос о том, почему происходит дублирование –

значит, недостаточно четко проведено разделение функций. Наконец, совершенно очевидно, что в любом районе, помимо поселения – административного центра, настолько много проблем, что районной администрации любого района, если за них взяться, просто не останется потенциала для решения проблем поселения. Сюда можно присовокупить проблемы образования, медицины, проблемы «умирающих» деревень, сокращения плодородных земель и т.д., то есть районной администрации есть где приложить усилия в районном масштабе, а в поселении поселенческими проблемами должна заниматься поселенческая администрация. Но главное в том, что при этом совершенно не учитываются фундаментальные ценности современной цивилизации, к которым относится и местное самоуправление, то есть право самому населению решать вопросы местного значения, а эти вопросы, как мы показали выше, решает прежде всего местная администрация – не будет своей администрации, значит не будет самостоятельного решения вопросов местного значения; значит, будет нарушено право населения на местное самоуправление (здесь мы презюмируем наличие обратной связи между местной администрацией и населением поселения, без чего невозможна эффективная работа администрации [16, с. 37]). Если же возникают сложности в деятельности местной администрации поселения, то Закон о местном самоуправлении предусматривает передачу части (только части!) полномочий местной администрации поселения на районный уровень (ч. 4 ст. 15). Полагаем, что указанной нормы (ч. 5 ст. 15) не должно быть в Законе о местном самоуправлении.

#### Библиографический список

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления. – М.: Форум, 2009. – С. 57.
4. Информация о структуре администрации Лесновского сельского поселения Новгородского муниципального района Новгородской области // Официальный сайт Лесновского сельского поселения Новгородского муниципального района Новгородской области.
5. Информация о структуре Брюховецкого сельского поселения Брюховецкого района Краснодарского края // Официальный сайт Брюховецкого сельского поселения Брюховецкого района Краснодарского края.

6. Широков А.Н., Юркова С.Н. Методические рекомендации по определению структуры местных администраций. – М., 2011.
7. Соболева Л.Б. Исполнительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: особенности правовой природы и статуса: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
8. Положение о старостах в населенных пунктах Чернореченского сельсовета (утверждено решением Совета депутатов Чернореченского сельсовета Искитимского района Новосибирской области от 28.02.2012 г. №114) // Официальный сайт Чернореченского сельсовета Искитимского района Новосибирской области.
9. Маслов М.А. Становление института старосты сельского населенного пункта в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2021. – № 12. – С. 188-190.
10. Ведяева Е.С., Гребенникова А.А. Развитие института старост сельских населенных пунктов в Саратовской области // Промышленность: экономика, управление, технологии. – 2020. – № 3. – С. 58-61.
11. Гладкова Д.О., Алехин А.Е. Особенности правового регулирования статуса старосты сельского населенного пункта // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. – 2021. – № 2. – С. 28-33.
12. Федеральный закон от 29.11.2010 N 315-ФЗ (ред. от 28.12.2026) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Российская газета. 3 декабря 2010.
13. Пояснительная записка к проекту Федерального закона N 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Волкова Е.А. Образование единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района: проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8. – С. 48-52.
15. Курманов Э.Р. К вопросу о территориальной организации местного самоуправления в современный период // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 10. – С. 15-17.
16. Почевалов Д.А. Обратная связь в управленческой культуре местных администраций: дис. ... канд. соц. наук. – Волгоград, 2009.

#### **LOCAL ADMINISTRATION OF THE SETTLEMENT: ISSUES OF STRUCTURING AND INDEPENDENCE**

**I.V. Uporov**, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor  
Russian Academy of Natural Sciences  
(Russia, Krasnodar)*

**Abstract.** *The article examines current issues of the functioning of local self-government related to the structure of local administration in settlements and the limits of its independence as a local government body in the context of legislative regulation of these aspects. The relevant provisions of the basic federal law - the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and other regulatory legal acts, as well as scientific works that address the stated issues are analyzed. Recommendations for improving the structural construction of the local settlement administration are presented. Ambiguous regulatory provisions requiring adjustment are identified. This concerns, in particular, the status of the headman of a rural settlement, the possibility of transferring all powers of the settlement administration, which is the administrative center of the municipal district, to the district administration with the abolition of the settlement administration. Proposals for improving the legislative regulation of these and other issues are substantiated.*

**Keywords:** *local government, settlement, local administration, headman, powers, law, municipal district.*