

**Позиция по вопросу невозможности самостоятельного подключения
отраслевых (функциональных) органов местной администрации
к ФРГУ 3.0 в качестве отдельных органов, предоставляющих
муниципальные услуги и разрабатывающих административные
регламенты**

Рассмотрев вопрос о возможности предоставления отраслевым (функциональным) органам местной администрации самостоятельного доступа к Федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (версия 3.0) (далее – ФРГУ 3.0) в качестве органов, предоставляющих муниципальные услуги и разрабатывающих административные регламенты, полагаем необходимым отметить следующее.

Предоставление отраслевым (функциональным) органам местной администрации самостоятельного доступа к ФРГУ 3.0 в качестве отдельных публично-правовых субъектов, предоставляющих муниципальные услуги и разрабатывающих административные регламенты, не соответствует правовой природе таких органов.

Отраслевые и функциональные органы местной администрации могут участвовать в подготовке сведений о муниципальных услугах, описании административных процедур, подготовке проектов административных регламентов и актуализации соответствующей информации. Однако такое участие осуществляется не от собственного публично-правового имени, а в рамках полномочий местной администрации.

В связи с этим допустимо участие должностных лиц и работников отраслевых подразделений в работе с ФРГУ 3.0 как исполнителей или ответственных лиц, действующих в рамках соответствующих полномочий местной администрации.

Вместе с тем недопустимо закрепление отраслевого или функционального органа местной администрации в ФРГУ 3.0 как самостоятельного органа, предоставляющего муниципальную услугу, если такой орган не является самостоятельным органом местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ).

Правовой статус отраслевых (функциональных) органов местной администрации должен определяться не фактом их государственной регистрации в качестве юридических лиц, а их местом в организации местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Согласно части 1 статьи 13 Федерального закона № 33-ФЗ под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Из указанной нормы следует, что самостоятельный орган местного самоуправления *должен обладать собственными публично-правовыми полномочиями.*

Часть 1 статьи 14 Федерального закона № 33-ФЗ закрепляет, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, а также иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и *обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.*

Следовательно, для признания отраслевого (функционального) органа самостоятельным органом местного самоуправления необходимо наличие как минимум двух признаков:

а) такой орган должен быть предусмотрен уставом муниципального образования *именно как орган местного самоуправления;*

б) он *должен обладать собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.*

Если же комитет, департамент, управление или отдел создан в структуре местной администрации, *он не является самостоятельным органом местного самоуправления, а выступает элементом организационной структуры местной администрации.*

В соответствии с частью 1 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Часть 16 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ предусматривает, что структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

При этом частью 19 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ установлено, что в структуре местной администрации могут быть сформированы отраслевые (функциональные) органы местной администрации.

Следовательно, Федеральным законом № 33-ФЗ не отождествлены местная администрация и ее отраслевые органы. Местная администрация является органом местного самоуправления, тогда как отраслевые (функциональные) органы являются элементами ее структуры.

Дополнительно часть 20 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ предусматривает, что уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено участие представительного органа муниципального образования в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность руководителей отраслевых (функциональных) органов местной администрации. Данная норма также подтверждает, что руководители отраслевых органов включены в систему формирования местной администрации, а не в самостоятельную систему органов местного самоуправления.

Особое значение имеет часть 7 статьи 13 Федерального закона № 33-ФЗ. Она предусматривает основания государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц. Данная норма демонстрирует, что законодатель различает:

а) органы местного самоуправления как самостоятельные публично-правовые субъекты;

б) органы местной администрации, которые могут быть зарегистрированы как юридические лица, но остаются элементами структуры местной администрации.

Поэтому наличие у отраслевого или функционального органа прав юридического лица не изменяет его публично-правовую природу. Статус юридического лица в данном случае имеет организационно-имущественное значение, но не превращает структурное подразделение местной администрации в самостоятельный орган местного самоуправления.

Кроме того, аргумент о том, что отраслевые (функциональные) органы местной администрации являются «органами, предоставляющими муниципальные услуги», поскольку они фактически участвуют в предоставлении услуг, не может быть признан обоснованным.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) муниципальная услуга, *предоставляемая органом местного самоуправления,*

определяется как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, осуществляемая по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги.

Федеральный закон № 210-ФЗ связывает муниципальную услугу с реализацией функций именно органа местного самоуправления, поскольку формулировка *«орган, предоставляющий муниципальную услугу»* является сокращением соответствующего *органа местного самоуправления, реализующего муниципальную функцию*, а не любого подразделения местной администрации.

Пункт 4 статьи 2 Федерального закона № 210-ФЗ определяет административный регламент как нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Следовательно, административный регламент закрепляет не только техническое описание процедур, но и *юридически значимый порядок реализации публичного полномочия*.

Часть 1 статьи 12 Федерального закона № 210-ФЗ устанавливает, что предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

Часть 1 статьи 13 Федерального закона № 210-ФЗ предусматривает, что разработку проекта административного регламента *осуществляет* орган, предоставляющий государственную услугу, или *орган, предоставляющий муниципальную услугу*.

В связи с этим применительно к муниципальным услугам данная норма должна определяться во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона № 210-ФЗ, частью 1 статьи 13, частью 1 статьи 14 и частями 1, 15, 16, 19 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ.

Если соответствующая муниципальная услуга относится к компетенции местной администрации, то именно *местная администрация является органом, предоставляющим муниципальную услугу*, а также органом, ответственным за разработку административного регламента. Отраслевой (функциональный) орган может фактически обеспечивать подготовку проектов административных регламентов, но юридически такие действия совершаются в рамках полномочий местной администрации.

Подход, при котором внутреннее распределение функций внутри администрации автоматически превращает структурное подразделение в самостоятельный орган, предоставляющий муниципальную услугу, противоречит Федеральному закону № 33-ФЗ.

Внутренняя структура местной администрации не изменяет круг органов местного самоуправления, установленный законом и уставом муниципального образования.

Часть 1.2 статьи 13 Федерального закона № 210-ФЗ предусматривает, что *разработка и согласование проектов административных регламентов исполнительных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления осуществляются в государственной информационной системе и (или) муниципальной информационной системе, обеспечивающих соответственно ведение реестра государственных услуг субъекта Российской Федерации, реестра муниципальных услуг в электронной форме.*

Таким образом, местная администрация является организационно ответственным центром разработки и утверждения административных регламентов муниципальных услуг. Отраслевые (функциональные) органы могут участвовать в подготовке проекта административного регламента, поскольку обладают фактической информацией о порядке осуществления соответствующих процедур, однако они не становятся самостоятельными разработчиками административного регламента в публично-правовом смысле.

Часть 1 статьи 11 Федерального закона № 210-ФЗ предусматривает, что *государственные и муниципальные услуги подлежат включению соответственно в реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг.*

В соответствии с пунктом 1 части 6 статьи 11 Федерального закона № 210-ФЗ реестр муниципальных услуг содержит *сведения о муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления* в соответствующем муниципальном образовании.

Из указанных положений следует, что в реестре муниципальных услуг должен отражаться именно орган местного самоуправления, предоставляющий услугу. Если услуга предоставляется в рамках компетенции местной администрации, то в ФРГУ 3.0 в качестве органа, предоставляющего муниципальную услугу, должна быть указана местная администрация.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 утверждено Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Положение). Подпункт «б» пункта 2 Положения *предусматривает реестр федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных органов и организаций, предоставляющих услуги и сервисы.*

Пункт 8 Положения устанавливает, что сведения, содержащиеся в соответствующих реестрах, образуют информационный ресурс федерального реестра, содержащий актуальные и достоверные сведения об услугах, сервисах, органах и организациях. Пунктом 13 Положения предусмотрено, что участники информационного взаимодействия размещают сведения посредством заполнения электронных форм федерального реестра, определяют лиц, ответственных за размещение сведений, и организуют получение ответственными лицами сертификатов ключей проверки электронной подписи и ключей электронной подписи. Пункт 15 Положения устанавливает ответственность руководителей и ответственных лиц участников информационного взаимодействия за полноту и достоверность сведений, размещенных в федеральном реестре, а также за соблюдение порядка и сроков их представления.

Следовательно, механизм ФРГУ 3.0 допускает определение ответственных лиц для размещения сведений, но это не означает, что структурное подразделение местной администрации должно становиться самостоятельным участником ФРГУ 3.0 как отдельный орган, предоставляющий муниципальную услугу.

Иными словами, сотрудники отраслевых органов местной администрации могут быть привлечены к заполнению электронных форм, подготовке карточек услуг, актуализации сведений, описанию административных процедур и иному сопровождению муниципальных услуг. Однако они должны действовать в рамках полномочий местной администрации, а сведения в ФРГУ 3.0 должны отражать местную администрацию как публично-правового субъекта предоставления муниципальной услуги.

Судебная практика также подтверждает вывод о том, что отраслевые и функциональные органы местной администрации, даже при наличии прав юридического лица, не являются самостоятельными органами местного самоуправления, если они действуют в структуре местной администрации.

Показательным является Апелляционное определение Амурского областного суда от 27.08.2020 № 33АПа-2578/2020, где указано, что отдел образования администрации муниципального образования является не органом местного самоуправления, а отраслевым функциональным структурным подразделением со статусом юридического лица.

В Решении Арбитражного суда Самарской области от 28.04.2026 по делу № А55-1532/2026 указано, что Департамент управления имуществом Администрации городского округа Самара, обладающий правами юридического лица, является не самостоятельным органом местного самоуправления, а структурным подразделением администрации.

Из приведенной практики следует вывод, что наличие у отраслевого (функционального) органа прав юридического лица, фактического участия в предоставлении муниципальной услуги *не является основанием для признания его самостоятельным органом местного самоуправления.*

В научной литературе местная администрация рассматривается как самостоятельный исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, в структуре которого могут создаваться отраслевые, функциональные и территориальные подразделения. Такие подразделения обеспечивают специализацию управленческой деятельности, однако не заменяют местную администрацию как орган местного самоуправления.

О. В. Казаченкова в статье «Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики»¹ обращает внимание на проблемность смешения публично-правового статуса органа и гражданско-правового статуса юридического лица. Для рассматриваемого вопроса это особенно важно, так как наличие у структурного подразделения местной администрации прав юридического лица не означает, что оно приобретает самостоятельный публично-правовой статус органа местного самоуправления.

Также Е. Ю. Тихалева в статье «Правовой статус органов местной администрации»² рассматривает *органы местной администрации как особую категорию в структуре местной администрации.* Данный подход важен для разграничения местной администрации как органа местного самоуправления и органов местной администрации как внутренних элементов ее структуры.

Следовательно, доктрина муниципального права также поддерживает вывод о том, что отраслевые (функциональные) органы местной администрации не должны отождествляться с самостоятельными органами местного самоуправления.

Аргумент о том, что в большинстве муниципальных образований непосредственное предоставление муниципальных услуг осуществляется отраслевыми органами местной администрации, не опровергает изложенный вывод.

Фактическое выполнение административных процедур не тождественно самостоятельному обладанию публичным полномочием. Отраслевой орган может принимать заявления, готовить проекты решений, осуществлять

¹ Казаченкова О. В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 31–41.

² Тихалева Е. Ю. Правовой статус органов местной администрации // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. № 18. С. 108–111.

межведомственное взаимодействие, проверять документы, формировать проекты ответов, вести переписку с заявителями и готовить сведения для ФРГУ 3.0. Однако юридически он делает это в рамках компетенции местной администрации.

Именно местная администрация остается органом местного самоуправления, наделенным соответствующим полномочием. Поэтому предоставление муниципальной услуги отраслевым органом в организационном смысле не означает, что такой орган становится «органом, предоставляющим муниципальную услугу» в смысле пункта 2 статьи 2 и части 1 статьи 13 Федерального закона № 210-ФЗ.

Иной подход создал бы ошибочную конструкцию, при которой внутренние подразделения администрации могли бы самостоятельно становиться субъектами муниципальных услуг только потому, что на них возложено фактическое исполнение процедур. Это противоречит Федеральному закону № 33-ФЗ.

Кроме того, аргумент о том, что отраслевые органы обладают необходимой информацией о составе административных процедур и поэтому должны иметь доступ к ФРГУ 3.0, может быть принят только частично.

Действительно, отраслевые подразделения часто обладают наиболее полной фактической информацией о порядке предоставления конкретной услуги. Однако из этого следует не необходимость самостоятельного подключения отраслевого органа как отдельного субъекта ФРГУ 3.0, а необходимость организационного включения его сотрудников в работу местной администрации по внесению сведений.

Пункт 13 Положения позволяет участникам информационного взаимодействия определять лиц, ответственных за размещение сведений. Следовательно, местная администрация может организовать работу таким образом, чтобы сотрудники профильных отраслевых органов участвовали в подготовке и размещении сведений, но действовали как ответственные лица в рамках местной администрации.

Учитывая изложенное, предоставление отраслевым (функциональным) органам местной администрации самостоятельного доступа к ФРГУ 3.0 в качестве отдельных органов, предоставляющих муниципальные услуги и разрабатывающих административные регламенты, не представляется возможным.