

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно – Уральский государственный университет  
(Национальный исследовательский университет)»  
Институт открытого и дистанционного образования  
Кафедра «Управление и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_  
/Н.Г.Деменкова/

\_\_\_\_\_  
2018 г.

Особенности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными  
полномочиями

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 40.03.01.2018.789.ВКР

Консультанты, (должность)

д.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
2018 г.

Руководитель работы

к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_  
/С.П. Кузнецов/  
\_\_\_\_\_  
2018 г.

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Автор работы

обучающийся группы ДО-535

\_\_\_\_\_  
/А.Р. Халилова/  
\_\_\_\_\_  
2018 г.

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Нормоконтролер:

к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_  
/А.Р. Салимгареева/  
\_\_\_\_\_  
2018 г.

Челябинск 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 ПЕРЕДАЧА ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	13
1.1 Правовое регулирование передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления .....	13
1.2 Государственные полномочия, осуществляемые субъектами Российской Федерации согласно закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» .....	22
1.3 Государственные полномочия субъектов Российской Федерации не подлежащих передаче органам местного самоуправления.....	35
2 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПЕРЕДАННЫЕ ГОРОДСКИМ ОКРУГАМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ РАЙОНАМ ХАНТЫ- МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА- ЮГРЫ.....	39
2.1 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты- Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».....	39
2.2 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» .....	46
2.3 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными	

государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния».....	56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	64

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы исследования.** Для России тематика наделения органов местного самоуправления в Российской Федерации государственными полномочиями, изучение проблем теории и практики и осмысление в связи с этим понятийных категорий, вытекающих из разработки данной темы понятийных категорий, является одной из актуальных правовых проблем. Более того, исследования в данной области, на наш взгляд, представляются политически и социально целесообразными даже исходя из необходимости урегулирования споров о компетенции, достаточно часто возникающих между органами местного самоуправления и различными государственными органами в процессе их деятельности. Данные споры несут негативные последствия, в первую очередь, для населения, а также снижают престиж органов власти различного уровня в целом.

Особенности ими наделяться определяемых наделения органов местного самоуправления методами трудах самоуправления отдельными государственными несовершеннолетними приближению выявлено полномочиями освещены не в долями помещении целостности полной мере, что осуществляющий службы предусмотренных еще раз подчеркивает оздоровления территориальные внебюджетных актуальность избранной темы.

**Объектом выпускной квалификационной работы** является общественные отношения, возникающие в процессе реализации норм российского законодательства, регулирующего наделение органов местного самоуправления в Российской Федерации отдельными государственными полномочиями.

**Предметом исследования** является практика реализации норм о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

**Целью выпускной квалификационной работы** – исследование особенности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

**Исходя из этой цели ставились** следующие задачи:

1. Рассмотреть правовое регулирование передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

2. Проанализировать государственные полномочия, осуществляемые субъектами Российской Федерации согласно закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. Рассмотреть государственные полномочия субъектов Российской Федерации не подлежащих передаче органам местного самоуправления.

4. Раскрыть государственных полномочий, передаваемых городским округам и муниципальным районам Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

4. Проанализировать закон «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

5. Рассмотреть закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству».

6. Изучить закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния».

**Теоретическую основу исследования** составили труды следующих ученых:

Выдрин, И. В.<sup>1</sup>, Дитятковский М.Ю.<sup>1</sup>., Карташов В.Г.<sup>2</sup>., Ковалева Т.К.<sup>3</sup>, Курманов Э. Р.<sup>4</sup>, Лукьянова, Н. И.<sup>5</sup>, Мадьярова, А.В.<sup>6</sup>, Мокрый В.С.<sup>7</sup>, Петрова О.

---

<sup>1</sup> Выдрин, И. В. Муниципальное право России : учебник / И. В. Выдрин. – 4-е изд., перераб. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2015. – С.30с.

Н.<sup>8</sup>, Слюняев, И. Н.<sup>9</sup>, Фасеев, И. Ф.<sup>10</sup>, Шайхразиев, В. Г.<sup>11</sup>, Широков, А.<sup>12</sup>, Шугрина, Е. С.<sup>13</sup>

**Эмпирическая основа исследования:** Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный

---

<sup>1</sup> Дитятковский, М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право, 2016. – № 2.

<sup>2</sup> Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 20014. – № 19.

<sup>3</sup> Ковалева Т.К. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: американская модель // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11.

<sup>4</sup> Курманов, Э. Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации / Курманов Э. Р. // Конституц. и муницип. право. – 2016. – № 12. – С. 54–58.

<sup>5</sup> Лукьянова, Н. И. Проблемы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления / Н. И. Лукьянова // Практика муницип. упр. – 2014. – № 2. – С. 13–22.

<sup>6</sup> Мадьярова, А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2015. – № 2.

<sup>7</sup> Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12.

<sup>8</sup> Петрова О. Н. Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Актуальные проблемы права: материалы Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2016 г.).

<sup>9</sup> Слюняев, И. Н. Итоги и перспективы реформирования местного самоуправления / И. Н. Слюняев // Практика муницип. упр. – 2017. – № 2. – С. 6–12.

<sup>10</sup> Фасеев, И. Ф. Трансформации модели местного самоуправления в Российской Федерации [80-е гг. XX в. – 2012 г.] / И. Ф. Фасеев // Муницип. право. – 2015. – № 4. – С. 58–75.

<sup>11</sup> Шайхразиев, В. Г. О понятии функций местного самоуправления / Шайхразиев В. Г. // Гос. власть и местное самоупр. – 2014. – № 12. – С. 3–5.

<sup>12</sup> Широков, А. Местное самоуправление в новом политическом цикле: проблемы и перспективы развития / А. Широков // Муницип. власть. – 2017. – № 6. – С. 32–39.

<sup>13</sup> Шугрина, Е. С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях / Е. С. Шугрина // Муницип. право. – 2015. – № 4. – С. 7–14.

закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации местного самоуправления», Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

**Методологическая основа исследования:** В качестве научно-познавательных инструментов и приемов использованы общенаучные методы, такие, как системный, логический, исторический, сравнительный, прогностический, а также, методы анализа и синтеза и другие. Также был использован общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частные научные методы: сравнительного правоведения, системно-структурный, историко-юридический.

В соответствии с поставленной целью и задачами строилась и структура выпускной квалификационной работы. Она состоит из введения, двух глав и заключения.

В введении обосновывается актуальность избранной темы, дается анализ имеющейся по ней литературы, определяются цель и задачи работы.

В первой главе рассматривается правовое регулирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, Государственные полномочия, осуществляемые субъектами Российской Федерации и государственные полномочия субъектов Российской Федерации не подлежащих передаче органам местного самоуправления

Во второй главе раскрыто содержание государственных полномочий, переданных городским округам и муниципальным районам Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

В заключении делаются выводы и предложения.



# **1 ПЕРЕДАЧА ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **1.1 Правовое регулирование передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления**

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. При этом под вопросами местного значения понимается особая категория компетенций, отделенных от государственных (принцип «выделенной компетенции» местного самоуправления). Органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов местного значения, а органы местного самоуправления обязаны самостоятельно и непосредственно реализовывать (без права передачи государственным органам) закрепленные за ними полномочия по вопросам местного значения.

Вместе с тем, в соответствии ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон 2003 г.) городским округам и муниципальным районам могут передаваться отдельные государственные полномочия, органам местного самоуправления городских и сельских поселений такие полномочия передаваться не могут. Данные полномочия, соответственно, выходят за рамки решения вопросов местного значения и являются дополнительными функциями, по своей природе не относящимися к сфере ведения местного самоуправления. Следовательно, передача государственных полномочий должна быть такой, чтобы не происходило подмены государственной власти местным самоуправлением и искажения природы самого местного самоуправления. Это означает, что она должна носить весьма ограниченный характер – как в количественном (объем делегированных полномочий), так и в качественном (виды передаваемых полномочий) отношении. И в первую очередь важно определить, какие

государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления.

Справедливо, на наш взгляд, утверждение А.В. Мадьяровой о том, что законодательство практически не закрепляет прямо каких-либо основополагающих начал по определению допустимости передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. Она предлагает некоторые общие правила из иных нормативных положений законодательства:

1. Недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий;

2. Недопустимость передачи полномочий законодательного органа;

3. Передача преимущественно исполнительно-распорядительных полномочий; передача нормотворческих функций допустима лишь в объеме, необходимом для определения отдельных аспектов порядка (механизма) реализации данных полномочий;

4. Законность, или не противоречие передачи полномочий законодательству – Конституции РФ и федеральным законам (по полномочиям РФ и субъектов РФ), Уставу и законам субъекта РФ (по полномочиям субъекта РФ).

С нашей точки зрения, такие правила действительно могут быть приемлемы при рассмотрении вопросов передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.

Процедуре наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посвящена гл. 4 Закона от 2003 г. На основании ст.19 данного Закона, отдельными государственными полномочиями являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным Федеральным законом 2003 г. к вопросам местного значения.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и

законами субъектов Российской Федерации, а отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

В то же время, по мнению М.Ю. Дитятковского, передача полномочий может осуществляться и без принятия закона субъекта: «Под осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно также понимать реализацию указанными органами закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями либо правомерное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий без наличия закона о соответствующем наделении путем принятия правовых актов и исполнения иных государственно-властных действий»<sup>1</sup>.

Федеральный закон 2003 г. допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если это не противоречит федеральным законам.

Сроки наделения полномочиями могут быть неограниченны или иметь определенный срок действия.

Важным условием является финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Оно осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Вместе с тем органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Ч. 6 ст. 19 Федерального закона 2003 г. закрепляет положения, которые должен содержать закон субъекта о передаче отдельных государственных

---

<sup>1</sup> Дитятковский, М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право, 2014. – № 2.С. 15-17

полномочий. Важное значение, имеет поправка, внесенная в Закон от 2003 г. Федеральным законом от 18.10.2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». В ней закреплены права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом. В то же время, права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, должны быть аналогичны правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что данная поправка упорядочивает передачу полномочий между уровнями власти, вводит единообразие в систему законодательства.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями - это один из видов взаимодействия уровней власти. В нашем случае это взаимодействие между органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Как справедливо считает В.Г. Карташова, взаимодействие понимается как активная, согласованная деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели. В анализируемом случае субъектами правоотношений выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Возникают эти правоотношения в результате принятия федеральных законов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления или законов субъектов российской Федерации<sup>1</sup>. Правотворческая

---

<sup>1</sup> Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 20014. – № 19 С. 45-46.

инициатива при этом принадлежит органам государственной власти Российской Федерации или органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

По объему передаваемых полномочий, считает А.В. Мадьярова, могут быть передано две трети государственных полномочий. Гипотетически такой объем полномочий может быть передан, но для правовой практики, с нашей точки зрения, это слишком большой объем передаваемых полномочий.

Например, в Ханты-Мансийском автономном округе органами государственной власти муниципальным районам и городским округам округа переданы следующие полномочия: по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; по регистрации актов гражданского состояния; по обеспечению прав детей инвалидов, по социальной поддержке семей, имеющих детей; по обеспечению детей-сирот; по поддержке сельских педагогов; по оплате жилья и коммунальных услуг; по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан; по компенсации части родительской платы за содержание детей в образовательных учреждениях; по опеке и попечительству; по выплатам медицинскому персоналу; по созданию административных комиссий; по информационному обеспечению образовательных учреждений в сети Интернет; по обороту этилового спирта; по архивным документам, относящимся к государственной собственности; по социально-экономическому развитию коренных народов; по поддержке сельскохозяйственного производства.

Аналогично действует институт передачи отдельных государственных полномочий во Франции, Италии, Испании, Бельгии. В США, например, передают органам местного самоуправления отдельные полномочия в сферах регистрации актов гражданского состояния; охраны труда; лицензирования отдельных видов деятельности; ведения учета малообеспеченных граждан;

землепользования; охраны здоровья населения, охраны окружающей среды и некоторых других<sup>1</sup>.

По состоянию на 01.01.2014 в ХМАО за муниципальными образованиями закреплено для реализации 16 государственных полномочий; во Владимирской, Новгородской областях – 13, в Красноярском крае – 21 полномочие. В соответствии ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» государственных полномочий, осуществляемых за счет бюджета субъекта РФ, закреплено более 63-х. Следовательно, в ХМАО передано государственных полномочий лишь около 25 %, Владимирской, Новгородской областях около 20%, В Красноярском крае – 33%.

Осуществление государственных полномочий происходит под довольно жестким административным контролем государственных органов, а значит, органы местного самоуправления при реализации значительной части своей компетенции могут быть поставлены в прямое подчинение государственной власти, что сводит на нет конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти и в целом конституционную модель соотношения и взаимоотношений между этими уровнями публичной власти. Органы местного самоуправления фактически превращаются «по совместительству» в территориальные подразделения органов государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, какого-либо единого принципа, на основе которого одни полномочия разрешаются к передаче, а другие запрещаются, не прослеживается. Например, установлены запреты на передачу полномочия по организации специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи, и в

---

<sup>1</sup> Шугрина, Е. С. Соотношение понятий "муниципальное образование", "административно-территориальная единица", "населенный пункт" [Текст]/ Е. С. Шугрина // Городское упр. – 2013. – № 1. – С. 30–43.

то же время разрешена передача полномочия по организации специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических и т.п. учреждениях. Разрешена и передача полномочий по организации межмуниципального транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом – трудно представить, как данные виды сообщения, в силу самой их специфики, могут быть эффективно реализованы силами муниципальных образований.

Как было отмечено выше, к государственным полномочиям относятся полномочия, не включенные в перечень вопросов местного значения в Федеральном законе 2003 г. Данный закон, определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В первой редакции Закона за поселениями было закреплено 22 вопроса, за муниципальными районами – 20, за городскими округами – 27. Далее поправками к Федеральному закону 2003 г. перечень вопросов местного значения расширился. В настоящее время (редакция от 08.11.2007) городские и сельские поселения должны обеспечивать решение 35 вопросов местного значения, муниципальные районы – 31, городские округа – 41. Можно сделать вывод, что объем полномочий органов местного самоуправления значительно расширился. Такую же тенденцию отмечает В.С. Мокрый: «...приходится констатировать, что законодатель сегодня все чаще и чаще идет не путем передачи государственных полномочий на местный уровень, а путем расширения собственных полномочий органов местного самоуправления...»<sup>1</sup>.

При осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и

---

<sup>1</sup> Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12.С. 20-25

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль их исполнения. При этом признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 Федерального закона от 2003 г., является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах, выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Передаваемые государственные полномочия должны быть в полной мере профинансированы из соответствующего бюджета в форме субвенции в бюджет муниципального образования. По этому поводу возник прецедент в Республике Северная Осетия – Алания. В частности, прокурор Республики Северная Осетия - Алания обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим п.4 ст.3 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 14 января 2003 г. «Об административных комиссиях муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания», предусматривающего, что материально-техническое обеспечение деятельности административных комиссий осуществляется муниципальными образованиями. В обоснование заявленного требования он ссылался на то, что в случае передачи муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий им должны передаваться и необходимые материальные и финансовые средства. По мнению прокурора, материально-техническое обеспечение деятельности административных комиссий должно осуществляться за счет средств



федерального или республиканского бюджетов, а не бюджета муниципального образования.

Решением Верховного Суда Республики Северная Осетия - Алания от 15 декабря 2003 г. в удовлетворении заявления отказано. В кассационном представлении прокурора ставился вопрос об отмене решения и принятии нового решения об удовлетворении заявления. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 24 марта 2004 г. представление удовлетворила, указав следующее. Отказывая в удовлетворении заявления, суд исходил из того, что административные комиссии являются органами местного самоуправления и поэтому материально-техническое обеспечение их деятельности должно осуществляться за счет местного бюджета. Однако такой вывод не соответствует Закону.

Согласно п.4 ч.2 ст.22.1 КоАП РФ создание административных комиссий и принятие законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, полномочия, связанные с созданием административных комиссий, являются государственными полномочиями.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ определением от 24 марта 2004 г. № 22-Г04-1 решение Верховного Суда Республики Северная Осетия - Алания от 15 декабря 2003 г. отменила и приняла новое решение, которым заявление прокурора удовлетворила и признала п.4 ст.3 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 14 января 2003 г. «Об административных комиссиях муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания» противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

В целях обеспечения выполнения переданных государственных полномочий органы государственной власти осуществляют соответствующий контроль. Для чего органы местного самоуправления и должностные лица местного

самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Представленный краткий анализ норм законодательства по вопросу о перечне государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, показывает, что в этой сфере отсутствуют четкие, единые, последовательные правовые подходы. Установление запретов или разрешений на передачу тех или иных государственных полномочий подчас носит произвольный, субъективный характер, что подчеркивается пересмотром этих правил вне зависимости от изменения каких-либо объективных факторов. Общие принципы и критерии оценки допустимости передачи государственных полномочий на местный уровень не проработаны и не зафиксированы должным образом. С нашей точки зрения, решение данной задачи неразрывно связано с продолжающейся реформой, направленной на четкое разграничение предметов ведения и полномочий между органами публичной власти всех уровней. Разграничение полномочий не будет иметь смысла, если при этом сохранится возможность свободного, не обусловленного объективными причинами перераспределения функций.

## **1.2 Государственные полномочия, осуществляемые субъектами Российской Федерации согласно закону «Об общих принципах организации**

## **законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

В ведении муниципальных образований наряду с вопросами местного значения находятся и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта федерации.

Государственные полномочия – это государственные полномочия Российской Федерации и государственные полномочия субъектов Российской Федерации. Государственные полномочия Российской Федерации представляют собой права и обязанности органов государственной власти РФ по решению вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией РФ. Государственные полномочия субъекта Российской Федерации представляют собой права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации по решению вопросов, отнесенных к ведению субъекта Федерации Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Федерации, законами субъекта Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с Конституцией РФ.

Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ достаточно обширны. К основным полномочиям (согласно гл. II, ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») относятся следующие:

- 1) Установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта РФ, деятельности органов местного

самоуправления в пределах полномочий законодательного органа субъекта РФ, обозначенных в конституции (уставе) субъекта РФ.

2) Утверждение программ социально-экономического развития субъекта РФ, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа).

3) Установление налогов и сборов, отнесенных федеральным законом к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания;

4) Установление порядка образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта РФ, утверждение отчетов о расходовании средств из этих

5) Установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и иных организационно-правовых форм.

6) Утверждение заключения и расторжения договоров субъекта РФ.

7) Установление порядка назначения и проведения референдума субъекта РФ.

8) Установление порядка проведения выборов в законодательный (представительный) орган субъекта РФ, а также выборов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта РФ.

9) Определение административно-территориального устройства субъекта РФ и порядка его изменения.

10) Утверждение схемы управления субъектом РФ, определение структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Европейская хартия местного самоуправления определяет местное самоуправление как право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3), а также устанавливает, что публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к

гражданину. Предоставление полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии (п. 3 ст. 4).

Эти принципиальные установления во многом отражают общность государственных дел и местных дел, их диалектическую взаимосвязь и взаимообусловленность в современном социальном государстве. Подтверждением этого являются и минимальные государственные социальные стандарты, устанавливаемые законодательством РФ, представляющие собой государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ. Эти стандарты являются по существу обязательством государства перед гражданами. Их выполнение обеспечивается в основном на местном уровне и гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от государственных налогов.

С принятием Конституции РФ 1993 г., установившей в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а также закрепившей в ст. 132, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а реализация переданных полномочий подконтрольна государству, возникла необходимость в коренном пересмотре многих аспектов в организации местного самоуправления. Во-первых, потребовалось четко разграничить полномочия и предметы ведения между государственными органами и органами местного самоуправления, а во-вторых, создать систему наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и организации их осуществления на местах.

К сожалению, ряд важных аспектов, заложенных в данную позицию, не соответствует в полной мере социально-экономическим и политическим реалиям, в которых мы сегодня находимся, поэтому решение проблем затягивается, идет противоречиво и неэффективно.

В результате этот процесс затянулся на многие годы, вследствие чего значительная часть государственных полномочий как выполнялась ранее на местах, так и продолжала исполняться органами местного самоуправления, но часто без надлежащего правового оформления.

В настоящее время законодательное регулирование вопросов, связанных с наделением органов местного самоуправления определенными государственными полномочиями, в отсутствие специального Федерального закона по этим вопросам осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации - законами субъектов Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации законами субъектов Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Федерации.

Не допускается Конституцией наделение органов местного самоуправления полномочиями, относящимися к исключительному ведению государственных органов власти. Не допустимо наделение органов местного самоуправления полномочиями органов судебной власти и прокуратуры, а также иными государственными полномочиями, связанными с обеспечением государственной целостности и безопасности Российской Федерации.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на решение вопросов местного значения, и субвенции, предоставляемые для обеспечения осуществления отдельных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации местным бюджетам на осуществление органами



местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий. Указанные субвенции предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Федерации регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

- субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;
- иных доходов бюджета субъекта Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Федерации о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ,

пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Федерации с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Федерации и виду субвенции.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы, исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Федерации, иных нормативных правовых актов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным Федеральным законом, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления. Муниципальные правовые акты в части, регулирующей

осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, могут быть отменены, или их действие может быть приостановлено уполномоченным органом государственной власти. Указанные предписания и действия могут быть обжалованы в судебном порядке.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах, выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В случае нецелевого расходования субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, если это установлено судом, а глава муниципального образования или глава местной администрации не приняли в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, то высшее должностное лицо субъекта Федерации издает правовой акт об отрешении их от должности.

Если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом, то отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации.

В этом случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Такие решения органов государственной власти субъектов Федерации могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

С учетом того, что местная администрация, которой руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, наделяется полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, то в решении ряда вопросов, связанных с замещением должности главы местной администрации, принимают участие органы государственной власти субъекта Федерации. Так, условия контракта для главы местной администрации муниципального района и городского округа в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, утверждаются законом субъекта Федерации. В связи с этим одна треть членов конкурсной комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Федерации в связи с нарушением условия контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий.

Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации непосредственно влияют на положение в регионах. В настоящее время эти отношения характеризуются тесным сотрудничеством и стремлением органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ к достижению компромисса. Данному обстоятельству способствуют следующие причины: 1) детальная регламентация организации государственной власти субъектов РФ в федеральном законе от 06.10.1999 № 184 - ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее — Закон № 184 - ФЗ); 2) совершенствование регионального законодательства в части установления новых форм взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ. Поэтому

конфликтные ситуации происходят все реже, при этом возникающие разногласия решаются с применением согласительных процедур.

В то же время возникают сомнения, не является ли это благополучие внешним, не скрываются ли за ним недостатки действующего федерального и регионального законодательства и несовершенство парламентского контроля, отсутствие механизма привлечения органов государственной власти субъектов РФ к ответственности. Отдельные стороны взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ являются дискуссионными, что обусловлено отсутствием однозначного понимания концепции системы государственной власти субъекта РФ, несовершенством нормативно правового регулирования организации законодательной и исполнительной власти рассматриваемого уровня.

Развитие и характер взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ происходит через организационно правовые формы. При этом их содержание рассматривается с точки зрения взаимодействия, взаимозависимости отношений в процессе парламентского контроля и урегулирования разногласий, возникающих между органами законодательной и исполнительной власти регионального уровня.

Под организационно - правовой формой взаимоотношений органов власти субъектов РФ следует понимать нормативно установленное, характеризующееся определенной процедурой реализации внешне выраженное взаимоотношений субъектов. Содержание взаимоотношений ветвей власти субъектов РФ состоит из взаимодействия и взаимозависимости отношений, складывающихся в процессе осуществления парламентского контроля и урегулирования возникающих разногласий. Принцип разделения властей предполагает возникновение между ветвями власти конкуренции и конфликтов. Конкуренция стимулирует эффективную деятельность органов государственной власти для получения поддержки населения. Конфликт, несмотря на его негативную составляющую,

побуждает законодательные и исполнительные органы к поиску и последующему устранению причин, приведших к возникновению разногласий.

Закрепление в федеральном законодательстве права политических партий участвовать в формировании органа законодательной власти субъекта РФ оказывает ощутимое влияние на взаимоотношения обеих ветвей власти. Недостатки правового регулирования рассматриваемых общественных отношений вносят дисбаланс в систему сдержек и противовесов. В этой связи следует изменить устаревшие и установить новые формы взаимодействия органов власти: предусмотреть право органа законодательной власти участвовать в разработке нормативных правовых актов органов исполнительной власти, содержащих механизмы реализации законов и социально экономических программ; законодательно закрепить основания отклонения законов высшим должностным лицом; определить правовые последствия пропуска высшим должностным лицом срока, установленного для обнародования или отклонения закона.

Взаимозависимость органов ветвей власти субъектов РФ выражается в возможности законодательного органа участвовать в формировании исполнительной власти и их взаимной ответственности. Эффективность парламентского контроля зависит от того, насколько четко определена ответственность органов исполнительной власти за нарушения, выявленные в результате контрольных мероприятий. В связи с этим следует законодательно закрепить порядок рассмотрения органами исполнительной власти и их должностными лицами депутатского запроса, а также установить меры административной и дисциплинарной ответственности за бездействие при его получении. Кроме того, в законодательстве субъектов РФ необходимо отразить вопросы, по которым депутатское расследование в отношении деятельности органов исполнительной власти обязательно: распоряжение средствами бюджета и имуществом субъекта РФ; действия (бездействие) должностных лиц

исполнительной власти субъекта РФ; соблюдение прав и законных интересов, установленных законами субъекта РФ.

Органы местного самоуправления и вышестоящие органы управления не обязательно должны строить взаимодействие только на основе четкого разделения полномочий. По целому ряду текущих вопросов целесообразно использовать иные, более оперативные формы. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления без взаимной передачи полномочий друг другу должно строиться на принципах добровольности, законности, а также принципе повышения эффективности управления. Основными формами такого взаимодействия являются договоры, соглашения, а также участие в совместных комиссиях, комитетах, организациях, выполняющих общие задачи.

### **1.3 Государственные полномочия субъектов Российской Федерации не подлежащих передаче органам местного самоуправления**

Законами субъектов Российской Федерации могут передаваться полномочия субъектов Российской Федерации по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, если это не противоречит федеральным законам.

Федеральными законами могут передаваться полномочия Российской Федерации по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Отдельные государственные полномочия могут передаваться только законом – это принципиальное положение Конституции Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон)

Курской области» указано, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем - федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73).

Отдельные государственные полномочия, передаются не муниципальным образованиям в целом, а конкретным органам местного самоуправления.

По общему правилу, отдельные государственные полномочия могут передаваться только органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Однако, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены случаи, когда допускается передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления поселений.

Передача отдельных государственных полномочий осуществляется без согласия органов местного самоуправления. Впрочем, пункт 6 статьи 4 Европейской Хартии местного самоуправления содержит норму, согласно которой в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Таким образом, при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо по крайней мере предоставить данным органам донести до законодателя свое мнение.

Отдельные государственные полномочия передаются на определенный срок, либо на неограниченный срок.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:



- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

- способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

- порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Наличие федерального закона или закона субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями сам по себе не порождает обязанность по их осуществлению.

Ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации необходимо предусматривать предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Если субвенции предусмотрены, федеральный закон о федеральном бюджете и закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации вводит в действие положения соответствующих законов, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, действие законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно ежегодно подтверждаться федеральным законом о федеральном бюджете и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

## **2 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, ПЕРЕДАННЫЕ ГОРОДСКИМ ОКРУГАМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ РАЙОНАМ ХАНТЫ- МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА-ЮГРЫ**

### **2.1 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»**

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав является постоянно действующим межведомственным коллективным органом, входящим с систему профилактик безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Комиссии по делам несовершеннолетних – организации нового типа, занимающие промежуточное положение между государственными и общественными органами. Они сочетают в себе черты тех и других, но более выступают как общественные организации, выполняющие одну из функций государственных органов борьбы с правонарушениями несовершеннолетних.

Комиссии координируют деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и (или) антиобщественных действий, а также склонения их к суицидальным действиям несовершеннолетних, выявлению и устранению причин, условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и (или) антиобщественных действий, а также склонения их к суицидальным действиям.

Цель деятельности: обеспечение правовых, процессуальных, организационных и иных условий и гарантий для социального становления, адаптации и реабилитации несовершеннолетних, эффективного функционирования социальной службы и социальной инфраструктуры для несовершеннолетних.

Основными полномочиями комиссий являются:

1) обеспечение осуществления мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

2) подготовка совместно с соответствующими органами или учреждениями материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

3) рассмотрение в порядке, установленном Правительством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее также - Правительство автономного округа), материалов (дел), не связанных с делами об административных правонарушениях, представлений органов, осуществляющих управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательных организаций и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации";

4) обеспечение оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних,

нуждающихся в помощи государства, а также осуществления иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа - Югры;

5) применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных законодательством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, в порядке, установленном Правительством автономного округа;

6) подготовка и направление в органы государственной власти автономного округа и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном Правительством автономного округа, отчетов о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории автономного округа и (или) на территории муниципальных образований автономного округа;

7) утверждение межведомственных программ и координация проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики в отношении несовершеннолетних и семей с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении, по предупреждению случаев насилия и всех форм посягательств на жизнь, здоровье и половую неприкосновенность несовершеннолетних, привлечение социально ориентированных общественных объединений к реализации планов индивидуальной профилактической работы и контроль за их выполнением.

Меры по защите прав несовершеннолетних, предпринимаемые комиссиями, носят разнообразный характер и заключаются, в частности, в информировании органов прокуратуры и системы профилактики безнадзорности, и правонарушений несовершеннолетних о нарушении прав детей; постановке на учет семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном

положении, оказании им методической и иной помощи, ведении разъяснительной работы.

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве автономного округа создается в соответствии с законодательством Российской Федерации и постановлением Правительства автономного округа. В состав Окружной комиссии входят председатель, заместитель (заместители) председателя, ответственный секретарь и члены Окружной комиссии. Членами Окружной комиссии могут быть руководители (заместители руководителей) органов и учреждений системы профилактики безнадзорности, и правонарушений несовершеннолетних автономного округа, представители иных государственных органов и учреждений, общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, а также иные заинтересованные лица.

Окружную комиссию возглавляет заместитель Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. Организационное обеспечение деятельности Окружной комиссии осуществляется уполномоченным Губернатором Ханты-Мансийского автономного округа - Югры исполнительным органом государственной власти автономного округа.

Для выполнения основных задач и в пределах своей компетенции Окружная комиссия:

- 1) разрабатывает и вносит в Правительство автономного округа предложения по мероприятиям в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, предупреждения безнадзорности, беспризорности и правонарушений, улучшения условий содержания и воспитания детей в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- 2) координирует деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности, и правонарушений несовершеннолетних автономного округа,

осуществляет мониторинг их деятельности в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа - Югры;

3) осуществляет меры в пределах своей компетенции по решению проблем, связанных с соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних, их безнадзорностью и правонарушениями на территории автономного округа;

4) участвует в разработке и реализации программ автономного округа, иных нормативных правовых актов автономного округа, направленных на профилактику безнадзорности, беспризорности, алкоголизма, наркомании и правонарушений несовершеннолетних, защиту семьи и детства, анализирует их эффективность;

5) оказывает методическую помощь и осуществляет информационное обеспечение деятельности территориальных комиссий, анализирует и обобщает практику их работы и распространяет положительный опыт работы территориальных комиссий;

6) осуществляет контроль за деятельностью территориальных комиссий при выполнении ими в установленном порядке отдельных государственных полномочий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

7) регулярно информирует Правительство Ханты-Мансийского автономного округа - Югры о состоянии работы по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, выявленных нарушениях прав и законных интересов несовершеннолетних на территории автономного округа;

8) организует проведение личного приема несовершеннолетних, их законных представителей, иных граждан;

9) организует рассмотрение жалоб, заявлений и сообщений о нарушении или ограничении прав и законных интересов несовершеннолетних;

10) запрашивает и получает от государственных органов, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности необходимые для работы сведения, кроме сведений, относящихся к государственной либо иной охраняемой законом тайне;

11) заслушивает на заседаниях Окружной комиссии сообщения руководителей органов местного самоуправления, учреждений системы органов профилактики по вопросам, относящимся к условиям содержания и воспитания несовершеннолетних, и соблюдения условий трудового договора;

12) вносит предложения в органы государственной власти автономного округа и местного самоуправления по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

13) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и настоящим Законом;

13.1) может принимать участие в работе по ресоциализации несовершеннолетних осужденных, содержащихся в воспитательных колониях, дислоцируемых в других субъектах Российской Федерации, и вправе в установленном порядке посещать указанные исправительные учреждения;

14) принимает решение о допуске или недопуске к педагогической деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних лиц, имевших судимость за совершение преступлений небольшой тяжести и преступлений средней тяжести против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконной госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, и клеветы), семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной



нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, мира и безопасности человечества, а также против общественной безопасности, лиц, уголовное преследование в отношении которых по обвинению в совершении этих преступлений прекращено по не реабилитирующим основаниям (за исключением лиц, лишенных права заниматься соответствующим видом деятельности по решению суда), с учетом вида и степени тяжести совершенного преступления, срока, прошедшего с момента его совершения, формы вины, отнесения в соответствии с законом совершенного деяния к категории менее тяжких преступлений, обстоятельств, характеризующих личность, в том числе поведения лица после совершения преступления, отношения к исполнению трудовых обязанностей, а также с учетом иных факторов, позволяющих определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних.

В рамках переданных полномочий комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных образований Ханты- Мансийского автономного округа- Югры за 1 полугодие 2017 г. Количество семей, находящихся в социально опасном положении (по состоянию на последний день отчетного периода) составляет 1115 семей из них в Нижневартовске 113.

Количество утвержденных индивидуальных программ социальной реабилитации семей, находящихся в социально опасном положении (по состоянию на последний день отчетного периода) по округу их составляет 1020 в Нижневартовске 113.

Количество родителей (законных представителей), проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении (по состоянию на последний день отчетного периода), из них: 1604 по ХМАО-Югре и 142 в г. Нижневартовске.

Не работают 710 семей и состоят на учете в Центре занятости 82 семьи.

Представляется необходимо внести изменения в статью 4 закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления

отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». Добавить пункт 15, в котором содержится положение о том, что комиссия обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

## **2.2 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству»**

Опеку и попечительство следует понимать, как институт семейного и гражданского, то есть частного права, а также государственного, то есть публичного права, как способ защиты (меру реализации прав) прав ребенка, форму (вид) представительства и форму устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Опека может быть рассмотрена и как мера реализации права ребенка жить и воспитываться в семье.

Как институт права опека и попечительство есть совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с передачей ребенка под опеку (попечительство), его воспитанием, образованием и содержанием, а также с защитой прав.

Нормы семейного права устанавливают порядок и условия опеки и попечительства, требования к опекунам и попечителям, права детей и права и

обязанности опекунов и попечителей, то есть регулируют отношения, возникающие в связи с воспитанием, образованием, содержанием и защитой прав детей, оставшихся без попечения родителей.

Как способ защиты опека и попечительство направлены на восстановление прав ребенка, оставшегося без попечения родителей, и прежде всего, прав на семейное воспитание, образование, содержание и защиту прав.

Опека и попечительство - Этот правовой институт связан и с семейным, и с гражданским законодательством. Опека и попечительство тесно связаны друг с другом. В обоих случаях речь идет о лицах недееспособных или ограниченно дееспособных. Нормы, регулирующие опеку и попечительство, излагаются в одних и тех же законодательных актах, решением этих проблем занимаются одни и те же государственные органы - органы опеки и попечительства. Также общий порядок выбора и назначения опекунов, их обязанность защищать права своих подопечных.

Органы местного самоуправления на неограниченный срок наделяются следующими отдельными государственными полномочиями:

- 1) выявление и учет граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства;
- 2) обращение в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным или об ограничении его дееспособности, а также о признании подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или был ограничен в дееспособности;
- 3) установление опеки или попечительства;
- 4) осуществление надзора за деятельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане;
- 5) освобождение и отстранение в соответствии с федеральным законодательством опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей;

6) выдача в соответствии с федеральным законодательством разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных;

7) заключение договоров доверительного управления имуществом подопечных в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;

8) представление законных интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных граждан, находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат федеральному законодательству и (или) законодательству автономного округа или интересам подопечных либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов подопечных;

9) выдача разрешения на раздельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;

10) подбор, учет и подготовка в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах;

10.1) организация подготовки граждан, выразивших желание принять в семью на воспитание ребенка (детей), оставшегося (оставшихся) без попечения родителей, в установленном порядке и в соответствии с программой, утвержденной уполномоченным органом;

10.2) организация подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

11) проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к

осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с федеральным законодательством;

12) издание актов по вопросам, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, отобранием ребенка у родителей или других лиц, на попечении которых он находится, при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

13) назначение помощников совершеннолетним дееспособным гражданам, которые по состоянию здоровья не способны самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять свои обязанности;

14) осуществление функций опекуна и попечителя в порядке и случаях, установленных федеральным законодательством;

15) осуществление немедленного отобрания ребенка у родителей или других лиц, на попечении которых он находится, при непосредственной угрозе жизни или здоровью ребенка;

16) направление в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, сведений о проживающих в жилом помещении членах семьи собственника данного жилого помещения, находящихся под опекой или попечительством, либо несовершеннолетних членах семьи собственника данного жилого помещения, оставшихся без родительского попечения;

17) дача согласий на отчуждение и (или) на передачу в ипотеку жилого помещения в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством;

18) защита наследственных прав несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных граждан в случаях, установленных федеральным законодательством;

19) защита имущественных прав лиц, признанных безвестно отсутствующими, определение управляющего имуществом таких лиц и заключение с ним договора о доверительном управлении имуществом;

21) дача в установленном порядке согласия на перевод детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность, в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность, либо на изменение формы получения образования или формы обучения до получения ими основного общего образования, а также на отчисление таких лиц, достигших возраста пятнадцати лет, до получения ими общего образования;

22) назначение представителя для защиты прав и интересов детей в случае, если между интересами родителей и детей имеются противоречия;

23) дача согласия на установление отцовства в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

24) представление заключения в суд об обоснованности и соответствии интересам ребенка усыновления (удочерения), участие в судебных заседаниях по вопросам усыновления (удочерения) и его отмены;

25) разрешение вопросов, связанных с изменением фамилии и имени несовершеннолетних в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

26) разрешение спорных вопросов между родителями ребенка (иными законными представителями) и родственниками в случаях, установленных федеральным законодательством;

27) дача заключений и участие в судебных заседаниях в случаях, предусмотренных федеральным законодательством;

28) участие в исполнении судебных решений об отобрании и передаче детей другим лицам в случаях, установленных федеральным законодательством;

29) дача предварительного разрешения на распоряжение средствами материнского (семейного) капитала усыновителям, опекунам, попечителям или приемным родителям в случаях, установленных федеральным законодательством;

30) дача согласия на зачисление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в списки воинских частей в качестве воспитанников;

31) сообщение об установлении опеки над лицами, признанными судом недееспособными, об опеке, попечительстве и управлении имуществом несовершеннолетних лиц, лиц, ограниченных судом в дееспособности, дееспособных лиц, над которыми установлено попечительство в форме патронажа, лиц, признанных судом безвестно отсутствующими, а также о последующих изменениях, связанных с указанной опекой, попечительством или управлением имуществом, в налоговые органы по месту своего нахождения;

32) дача предварительного согласия на обмен жилыми помещениями в случаях, установленных федеральным законодательством;

33) принятие решений о проведении психиатрического освидетельствования, профилактического осмотра, помещении в психиатрический стационар граждан в случаях, установленных федеральным законодательством;

34) дача согласий на заключение трудовых договоров с несовершеннолетними в случаях, установленных федеральным законодательством;

35) объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипированным) в случае согласия обоих родителей, усыновителей или попечителей;

36) выдача предварительного разрешения на расходование опекунами или попечителями доходов подопечного в случаях, установленных федеральным законодательством;

37) выбор формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

38) участие при производстве дел в сфере уголовно-процессуального законодательства, административного законодательства в случаях, установленных федеральным законодательством;

39) организация и обеспечение направления сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, в региональный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей;

40) дача заключения о возможности временной передачи ребенка, находящегося в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью гражданина;

41) ведение личных дел несовершеннолетних подопечных, недееспособных граждан;

42) заключение договоров с образовательными организациями, медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные услуги, или иными организациями, в том числе организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, об осуществлении отдельных полномочий органов опеки и попечительства;

43) выявление и учет детей, права и законные интересы которых нарушены, и принятие мер по защите их прав и законных интересов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством автономного округа;

44) участие в деятельности по профилактике социального сиротства;

45) содействие в защите прав и охраняемых законом интересов лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет;

46) ведение учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений;

46.1) формирование и ведение списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений;

47) формирование и ведение реестра жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками, которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;



48) установление факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками, которых они являются;

49) выявление обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации;

50) информирование граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять ребенка (детей), оставшегося (оставшихся) без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, о возможных формах устройства ребенка (детей) в семью, об особенностях отдельных форм устройства ребенка (детей) в семью, о порядке подготовки документов, необходимых для установления опеки или попечительства либо устройства ребенка (детей), оставшегося (оставшихся) без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах, а также оказание содействия в подготовке таких документов;

51) выдача разрешений (согласий) на осуществление ухода за нетрудоспособным гражданином обучающимся, достигшим возраста 14 лет, в свободное от учебы время в случаях, установленных федеральным законодательством;

52) оказание помощи опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных;

53) дача предварительного разрешения на распоряжение средствами (частью средств) Югорского семейного капитала усыновителям, опекунам, попечителям или приемным родителям в случаях, установленных законом автономного округа.

На 01.01.2017 на учете состоит 1 262 ребенка-сироты и детей, оставшихся без попечения родителей, из них: 656 - под опекой/попечительством, 193 - в приемных семьях, 393 ребенка в возрасте от 0 до 18 лет - в семьях усыновителей, 20 - воспитанники бюджетного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа - Югры "Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, "Аистенок".

В рамках исполнения переданных государственных полномочий актуальными направлениями работы администрации города является обеспечение социально-правовой защиты детей, оставшихся без попечения родителей, развитие семейных форм устройства, предупреждение безнадзорности несовершеннолетних.

На 01.01.2017 на учете состоит 1 262 ребенка-сироты и детей, оставшихся без попечения родителей, из них: 656 - под опекой/попечительством, 193 - в приемных семьях, 393 ребенка в возрасте от 0 до 18 лет - в семьях усыновителей, 20 - воспитанники бюджетного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа - Югры "Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей, "Аистенок".

Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете, в сравнении с предыдущим годом:

- усыновленных в возрасте от 0 до 18 лет в 2015 году 372 человека, в 2016 году 393 человека.

- находящихся под опекой в 2015 г. составляет 642 человека, в 2016 г 656 детей.

- находящихся в приемных семьях в 2015 году 174, в 2016 г.193 ребенка.

В сравнении с 2015 годом число детей, оставшихся без попечения родителей, увеличилось на 47 человек или на 3,9%.

Число детей, воспитывающихся в семьях усыновителей, увеличилось на 21 человек. Количество детей, воспитывающихся в семьях опекунов/попечителей, увеличилось на 15 человек или на 2,3%.

Наиболее активно в городе продолжает развиваться такая форма семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, как приемная семья. На 01.01.2017 в городе функционирует 42 приемные семьи, что на 4 семьи больше, чем в 2015 году - 38 приемных семей.

В 2016 году выявлено 102 ребенка, оставшихся без попечения родителей. Данный показатель, к сожалению, значительно выше, чем в 2015 году, когда было выявлено 65 детей, нуждающихся в особой заботе государства. Увеличение данного показателя произошло по многим причинам. В том числе увеличилось до 20 количество детей, оставшихся без попечения, в связи со смертью родителей (в сравнении с 2015 годом - 13), оставлены в родильном доме 15 малышей (в сравнении с 2015 годом - 9). В 2016 году объявлены в розыск матери 12 детей, являющиеся единственным родителем для ребенка (в сравнении с 2015 годом - 2). Родители 14 детей находятся в местах лишения свободы (в сравнении с 2015 годом - 11). Родители 7 детей ограничены в родительских правах в связи с состоянием здоровья, что не является виновным поведением родителя в отношении ребенка (в сравнении с 2015 годом - 4). В 2016 году выявлено 2 подкинутых ребенка. В 2016 году в 20 семьях родители лишены родительских прав в отношении 30 детей (в сравнении с 2015 годом - 23).

С целью выявления семейного неблагополучия, коррекции проблем на ранней стадии, устранения причин безнадзорности несовершеннолетних управлением по опеке и попечительству администрации города ведется планомерная работа по выявлению детей, права и законные интересы которых нарушены. Целью данной работы является сохранение ребенку во всех возможных случаях его родной семьи.

За год в управление по опеке и попечительству администрации города поступило 461 сообщение о неблагополучной ситуации в семье (в 2015 году - 540). Каждое сообщение проверено, организованы обследования условий жизни детей в семьях. По результатам проверок в 108 семьях выявлены нарушения прав и законных интересов детей в связи с ненадлежащим исполнением родителями

родительских обязанностей. Необходимые материалы направлены в Территориальную комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации города для организации индивидуальной профилактической работы в отношении детей и семьи.

В течение года осуществлялось взаимодействие с общественными объединениями, работающими в городе Нижневартовске.

Представляется необходимым дополнить статью 2 закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» пунктом 54, который гласит, что оказание помощи опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных.

Дополнить статью 2 пунктом 10.3 следующей редакцией:

Организовать несовершеннолетнему ребенку определение опеки и попечительства в случае установленного права обоих родителей на случай одновременной смерти.

### **2.3 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния»**

Актами гражданского состояния называются важнейшие в жизни человека события, которые имеют юридическое значение такие, как рождение, смерть, заключение и расторжение брака, смена имени и (или) фамилии, удочерение или усыновление, установление отцовства.

Гражданское состояние гражданина - это совокупность его прав и обязанностей. Оно способно выделить одного человека в среде социума посредством указания на его имя, гражданство, пол, возраст.

Согласно Конституции Российской Федерации, все граждане равны, но не стоит забывать о субъективных правах и обязанностях человека и гражданина. Эти права и обязанности могут неравномерно появляться и исчезать в жизни человека и каждый раз они обязаны быть зарегистрированы в органах ЗАГСа. Например, два человека становятся семьей, только когда юридически узаконят свои отношения в ЗАГСе или молодые супруги становятся родителями после того, как у них появится ребенок и в органах ЗАГСа ему выдадут свидетельство о рождении.

Таким образом, органы ЗАГСа играют значительную роль в защите и охране прав и интересов граждан.

К государственным полномочиям Российской Федерации, которыми настоящим Законом наделяются органы местного самоуправления, относятся:

- 1) государственная регистрация рождения;
- 2) государственная регистрация заключения брака;
- 3) государственная регистрация расторжения брака;
- 4) государственная регистрация усыновления (удочерения);
- 5) государственная регистрация установления отцовства;
- 6) государственная регистрация перемены имени;
- 7) государственная регистрация смерти;
- 8) внесение исправлений и изменений в записи актов гражданского состояния;
- 9) восстановление и аннулирование записей актов гражданского состояния;
- 10) выдача повторных свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и иных документов, подтверждающих наличие или отсутствие фактов государственной регистрации актов гражданского состояния;
- 11) создание надлежащих условий хранения книг государственной регистрации актов гражданского состояния;
- 12) перевод в электронную форму книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг) (далее - конвертация).

1. Органы местного самоуправления при осуществлении переданных им государственных полномочий Российской Федерации имеют право:

1) получать средства из бюджета автономного округа, предназначенные для финансирования переданных им государственных полномочий Российской Федерации;

2) дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных уставами муниципальных образований;

3) получать разъяснения и методические рекомендации по вопросам осуществления переданных им государственных полномочий Российской Федерации;

4) осуществлять иные права, установленные федеральным законодательством и законодательством автономного округа.

2. Органы местного самоуправления при осуществлении переданных им государственных полномочий Российской Федерации обязаны:

1) действовать в соответствии с федеральным законодательством и законодательством автономного округа;

2) использовать по целевому назначению субвенции, передаваемые из бюджета автономного округа для осуществления переданных им государственных полномочий Российской Федерации;

3) представлять в исполнительный орган государственной власти автономного округа, осуществляющий функции по организации деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния в автономном округе, и в исполнительный орган государственной власти автономного округа, осуществляющий функции по реализации единой государственной политики автономного округа и нормативному правовому регулированию в бюджетной сфере и в сфере налогов и сборов, отчеты об исполнении переданных им государственных полномочий Российской Федерации и использовании предоставленных субвенций;

4) возвратить в установленном порядке неиспользованные финансовые средства в случае прекращения осуществления переданных им государственных полномочий Российской Федерации;

5) выполнять иные обязанности, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством автономного округа.

Органы местного самоуправления, кроме прав и обязанностей, обладают правами и обязанностями, связанными с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичными правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, при условии, что осуществление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Сотрудниками управления ЗАГС в 2017 году зарегистрировано 4734 актов записей о рождении и 1719 актов о смерти. Таким образом, естественный прирост населения в отчетном периоде составил 3015 человек. Количество родившихся мальчиков по-прежнему превышает количество рожденных девочек и составляет 52%. В 59 семьях зарегистрировано рождение двойни, в 2 семьях - тройни.

Наибольшее количество семей, в которых родился первый ребенок составило 42,9%, второй ребенок - 40,3%, третий -12,9%.

По-прежнему около 8,6% детей рождаются у одиноких матерей, но при регистрации рождения, в отношении половины таких новорожденных, устанавливается отцовство. Причем более 95% родителей установили отцовство по взаимному согласию.

Снизилось количество новорожденных, появившихся в семьях ханты и манси : 35 детей за 2016 год и 26 малышей за 2017 год.

Количество зарегистрированных актов о смерти за прошедший год увеличилось на 3,8 %.

Из общего числа зарегистрированных в городе актов о смерти мужчины составили 62%, женщины – 38%. Кроме того, наибольшая смертность мужчин отмечена в трудоспособном возрасте - в 53 года.

Среди женщин основная доля умерших приходится на возрастную группу 64 года.

Рост числа записей актов о заключении брака отмечен 5%. Браки, где средний возраст мужчин и женщин 25-34 лет, составляют наибольшее число от общего количества вступивших в брак. 0,3% составляют акты о браке, зарегистрированные по разрешению органов местного самоуправления.

Около 99% от общего количества браков зарегистрированы в торжественной обстановке. 25 регистраций брака произведены вне помещения управления ЗАГС, из которых 23 в местах лишения свободы (ИР 99/15, СИЗО), 2 брака на дому. 6,3% принятых заявлений не были подтверждены государственной регистрацией заключения брака.

За отчетный период за повторными документами обратилось 7419 граждан, совершено 19833 юридически значимых действий, что на 1427 больше, чем в 2016 году.

Представляется необходимым внести изменения в статью 2 закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» дополнить пунктом 9.1 восстанавливает утраченные записи, аннулирует записи актов гражданского состояния на основании решений судов.



## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Полномочия местного самоуправления- это закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования.

Полномочия местного самоуправления реализуются непосредственно населением муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Анализ действующего законодательства охраны и защиты семьи, а также практика его применения и научной литературы позволяет сделать следующие выводы и предложения.

1) Представляется необходимым внести изменения в статью 4 закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». Добавить пункт 15, в котором содержится положение о том, что комиссия обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

2) Представляется необходимым дополнить статью 2 закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными

полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» пунктом 54, который гласит, что оказание помощи опекунам и попечителям несовершеннолетних граждан в реализации и защите прав подопечных.

3) Дополнить статью 2 пунктом 10.3 следующей редакцией:

Организовать несовершеннолетнему ребенку определение опеки и попечительства в случае установленного права обоих родителей на случай одновременной смерти.

4) Представляется необходимым внести изменения в статью 2 закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» дополнить пунктом 9.1 восстанавливает утраченные записи, аннулирует записи актов гражданского состояния на основании решений судов.

Осуществление государственных полномочий происходит под довольно жестким административным контролем государственных органов, а значит, органы местного самоуправления при реализации значительной части своей компетенции могут быть поставлены в прямое подчинение государственной власти, что сводит на нет конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти и в целом конституционную модель соотношения и взаимоотношений между этими уровнями публичной власти. Органы местного самоуправления фактически превращаются «по совместительству» в территориальные подразделения органов государственной власти субъектов РФ.

Представленный краткий анализ норм законодательства по вопросу о перечне государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, показывает, что в этой сфере отсутствуют четкие, единые, последовательные правовые подходы. Установление запретов или разрешений на передачу тех или иных государственных полномочий подчас носит произвольный, субъективный характер, что подчеркивается пересмотром этих

правил вне зависимости от изменения каких-либо объективных факторов. Общие принципы и критерии оценки допустимости передачи государственных полномочий на местный уровень не проработаны и не зафиксированы должным образом. С нашей точки зрения, решение данной задачи неразрывно связано с продолжающейся реформой, направленной на четкое разграничение предметов ведения и полномочий между органами публичной власти всех уровней. Разграничение полномочий не будет иметь смысла, если при этом сохранится возможность свободного, не обусловленного объективными причинами перераспределения функций.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### 1 Нормативно-правовые акты

1.1 Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, октябрь 2014. – № 15;

1.2 "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СИПС «Консультант-плюс»;

1.3 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (действующая редакция, 2003) // СИПС «Консультант-плюс»;

1.4 Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 N 184-ФЗ // СИПС «Консультант-Плюс»;

1.5 Федеральный закон от 12.10.2005 № 129-ФЗ "О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// СИПС «Консультант-плюс»;

1.6 Федеральный закон от 25.11.2008 № 222 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации местного самоуправления"// СИПС «Консультант-Плюс»;

1.7 Федеральный закон от 25.12.2008 № 281-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// СИПС «Консультант-Плюс»;

1.8 Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // СИПС «Консультант-Плюс»;

1.9 Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 12 октября 2005 года N 74-оз «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СИПС «Консультант-Плюс»;

1.10 Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 20.07.2007 N 114-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» // СИПС «Консультант-Плюс»;

1.11 Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 сентября 2008 года N 91-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» // СИПС «Консультант-Плюс»;

1.12 Закон Республики Северная Осетия - Алания от 14 января 2003 года N 3-РЗ «Об административных комиссиях муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания» // СИПС «Консультант-Плюс»;

## 2 Научная и учебная литература

2.1 **Выдрин, И. В.** Муниципальное право России : учебник [Текст]/ И. В. Выдрин. – 4-е изд., перераб. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2015. – 255 с.;

2.2 **Дитятковский, М.Ю.** К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий [Текст] // Конституционное и муниципальное право, 2016. – № 2.;

2.3. **Карташов В.Г.** Взаимодействие органов государственной власти субъекта российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст] // Конституционное и муниципальное право, 20014. – № 19.

2.4 **Ковалева Т.К.** Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: американская модель [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11.

2.5 **Курманов, Э. Р.** Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации [Текст]/ Курманов Э. Р. // Конституц. и муницип. право. – 2016. – № 12. – С. 54–58.

2.6 **Лукьянова, Н. И.** Проблемы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления [Текст]/ Н. И. Лукьянова // Практика муницип. упр. – 2014. – № 2. – С. 13–22.

2.7 **Мадьярова, А.В.** Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления [Текст] // Конституционное и муниципальное право, 2015. – № 2.

2.8 **Мокрый В.С.** Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности [Текст] // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12.

2.9 **Петрова О. Н.** Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [Текст] // Актуальные проблемы права: материалы Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2016 г.). — М.: Ваш полиграфический партнер, 2016. — С. 50-52. — URL <https://moluch.ru/conf/law/archive/40/1089/> (дата обращения: 05.05.2018).

2.10 Муниципальное право : учеб. для бакалавров [Текст]/ отв. ред. В. И. Фадеев. – М. : Проспект, 2016. – 336 с.

2.11 **Слюняев, И. Н.** Итоги и перспективы реформирования местного самоуправления [Текст]/ И. Н. Слюняев // Практика муницип. упр. – 2017. – № 2. – С. 6–12.

2.12 Собрание законодательства РФ, 2015. – № 43. – Ст. 5084.

2.13 **Фасеев, И. Ф.** Трансформации модели местного самоуправления в Российской Федерации [80-е гг. XX в. – 2012 г.] [Текст]/ И. Ф. Фасеев // Муницип. право. – 2015. – № 4. – С. 58–75.

2.14 **Шайхразиев, В. Г.** О понятии функций местного самоуправления [Текст]/ Шайхразиев В. Г. // Гос. власть и местное самоупр. – 2014. – № 12. – С. 3–5.

2.15 **Широков, А.** Местное самоуправление в новом политическом цикле: проблемы и перспективы развития [Текст]/ А. Широков // Муницип. власть. – 2017. – № 6. – С. 32–39.

2.16 **Шугрина, Е. С.** Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях [Текст]/ Е. С. Шугрина // Муницип. право. – 2015. – № 4. – С. 7–14.

2.17 **Шугрина, Е. С.** Соотношение понятий "муниципальное образование", "административно-территориальная единица", "населенный пункт" [Текст]/ Е. С. Шугрина // Городское упр. – 2013. – № 1. – С. 30–43.