

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В  
ГЭК

Заведующий кафедрой,  
д-р юрид. наук, профессор  
\_\_\_\_\_ Г. Н. Чеботарев

\_\_\_\_\_ 2020 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

магистра

**КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЗАПИСИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО  
СОСТОЯНИЯ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов  
публичной власти»

Выполнила работу  
студентка 3 курса  
заочной формы обучения

Иноземцева  
Яна  
Валерьевна

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент

Иванова  
Ксения  
Алексеевна

Рецензент  
консультант комитета записи актов  
гражданского состояния  
Администрации города Тюмени

Плеханова  
Ольга  
Александровна

Тюмень, 2020

Иноземцева Яна Валерьевна, Компетенция органов местного самоуправления в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния: выпускная квалификационная работа магистра: 40.04.01 Юриспруденция, магистерская программа «Правовая организация деятельности органов публичной власти» / Я. В. Иноземцева; науч. рук. К. А. Иванова; рец. О. А. Плеханова; Тюменский государственный университет, Институт государства и права, Кафедра конституционного и муниципального права. - Тюмень, 2020. – 81 с. - Библиогр. список: с. 74-81.

Ключевые слова: отдельные государственные полномочия, компетенция органов местного самоуправления, наделение полномочиями, акты гражданского состояния, органы записи актов гражданского состояния, государственная регистрация актов гражданского состояния.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ .....	10
1.1 СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	10
1.2 ОТДЕЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, КОТОРЫМИ НАДЕЛЕНЫ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПОРЯДОК ИХ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ.....	21
1.3 ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ.....	29
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ.....	33
2.1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ И ОРГАНЫ, КОТОРЫЕ ЕЁ ПРОИЗВОДЯТ.....	33
2.2 СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ КОМИТЕТА ЗАПИСИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА ТЮМЕНИ И КОМИТЕТА ЗАПИСИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА ТУЛЫ.....	41
2.3 НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РЕШЕНИЮ.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	74

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

РФ – Российская Федерация;

ФЗ – Федеральный закон;

НПА – нормативные правовые акты;

МСУ – местное самоуправление;

ОМСУ – органы местного самоуправления;

МО – муниципальное образование;

СК – Семейный кодекс;

УК – Уголовный кодекс;

ЗАГС – записи актов гражданского состояния;

ЕГР – Единый государственный реестр;

ГРАГС – государственная регистрация актов гражданского состояния.

## ВВЕДЕНИЕ

Российская государственность и демократия ввиду своего активного развития становятся условиями, для приобретающих особое значение проблем совершенствования регулирования законом взаимодействия органов публичной власти между собой, а именно при передаче государством на места отдельных государственных полномочий. Качество их исполнения органами МСУ оказывает особое влияние на эффективность государственного управления в регионах, которая приобретает актуальность.

Рассмотрев область МСУ и Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 года, можно прийти к выводу о формировании в России системы МСУ, входящей в состав публичной власти и в институт гражданского общества, а также являющейся устройством исполнения государственных задач. Наделение органов МСУ отдельными госполномочиями выражает необходимость в эффективном перераспределении функциональной нагрузки между различными частями государственного механизма. Эффективное достижение поставленных целей обеспечивается именно передачей ряда государственных функций на местный уровень. Что, в свою очередь, экономит средства, которые должны быть затрачены на организацию соответствующих территориальных структурных подразделений государственных органов и, кроме того, улучшает качество обслуживания населения. В рамках проблем взаимодействия органов публичной власти, а также разграничения предметов ведения и полномочий между ними, одним из самых существенных и злободневных вопросов является осуществление органами МСУ государственных полномочий.

В данной выпускной квалификационной работе магистра исследуется институт наделения отдельными государственными полномочиями органов МСУ, рассматривается теория и практика передачи полномочий по ГРАГС с регионального уровня на местный уровень власти. Исследование компетенции ОМСУ и устройства наделения государственными полномочиями основывается

на проведении сравнительного анализа передачи полномочий на практике, выявления проблематики исполнения переданных полномочий при ГРАГС.

Актуальность данной темы исследования обуславливается существенной ролью ГРАГС в государственной, правовой, социальной жизни российского общества, а также расширением возможностей гражданина в приобретении и осуществлении своих гражданских прав. Акты гражданского состояния полностью взаимосвязаны с институтом семьи, находящимся под защитой государства и являющимся интересным для науки, что сопровождается постоянной теоретико-практической дискуссией о вопросах брака, воспитании детей и другое. Конституция Российской Федерации (ст. 38) закрепила, что государство осуществляет защиту семьи, материнства и детства. Охрана прав и интересов семьи определённо должна быть в приоритете для государственной семейной политики. Поэтому акты гражданского состояния создают условия для фиксирования как юридического факта состояния граждан в любой сфере их жизни. Необходимо отметить создание с их помощью гигантской информационной базы данных, которая станет основой для определения и учёта движения граждан, что, в свою очередь, необходимо для выполнения задач в сфере здравоохранения, демографии, защиты прав и интересов граждан, и в том числе для обеспечения благополучия детей. Также, они содержат данные для идентификации гражданина как субъекта гражданского права, и определения его правового состояния (пол, возраст, имя, семейное положение и другое). Также весьма актуальной можно назвать проблему их правовой природы. Посредством научного анализа необходимо рассмотреть вопросы регистрации рождения ребёнка по свидетельским показаниям, установления отцовства биологическим отцом в случае рождения ребенка в течение трехсот дней с момента расторжения брака, признания его недействительным или с момента смерти супруга матери ребенка; понятия имени как средства индивидуализации гражданина и т.д. Таким образом, теоретическая проработка проблем в сфере правового регулирования отношений по возникновению, изменению и прекращению актов гражданского

состояния является назревшей для науки гражданского, семейного и также конституционного права.

Методология. Используются общие методы научного познания, включая такие методы эмпирического исследования, как наблюдение (например, за практикой осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в субъекте Российской Федерации), сравнение (например, норм, регулирующих те или иные отношения в сфере соответствующего осуществления в субъекте Российской Федерации), в том числе метод социально-правовой действительности, аналитический, формально-логический, правовой. Выбранные методы применены для изучения теоретико-правовых основ, истории практики наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, а также в целях выявления проблем при реализации исследуемых полномочий и разработки путей их разрешения.

Целью работы является раскрытие особенностей и проблем исполнения ОМСУ госполномочий в сфере ГРАГС и предложение рекомендаций по восполнению найденных пробелов правового регулирования в вопросах их исполнения при государственной регистрации некоторых актов гражданского состояния, которыми являются: рождение, установление отцовства, перемена имени.

Задачами исследования являются:

- 1) Изучение сущности местного самоуправления и компетенции органов местного самоуправления;
- 2) Рассмотрение отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления и порядка их делегирования;
- 3) Исследование осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и контроля за их исполнением;
- 4) Определение сущности государственной регистрации актов гражданского состояния и органов, которые её производят;

5) Сравнение правового регулирования наделения органов местного самоуправления и государственных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния органов записи актов гражданского состояния города Тюмени и города Тулы;

6) Выявление некоторых проблем при исполнении рассматриваемых отдельных государственных полномочий - произведения государственной регистрации актов гражданского состояния и разработка рекомендаций по их решению.

Объект исследования – отдельные государственные полномочия по государственной регистрации актов гражданского состояния.

Предмет исследования – общественные отношения, возникающие в процессе осуществления норм российского законодательства, которое регулирует наделение органов местного самоуправления в Российской Федерации отдельными государственными полномочиями.

Теоретической основой работы послужили труды ведущих ученых в области местного самоуправления: С.А. Авакьян, И.А. Алексеев, Н.А. Антонова, И.В. Бабичев, О.И. Баженова, Г.В. Барабашев, О.В. Берг, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, М.Ю. Дитятковский, О.А., Шугрина, В.Н. Широковских и многих других, которые несомненно вносят вклад в развитие института наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, и других авторов также в сфере гражданского и семейного права.

Нормативной основой исследования послужили: Конституция Российской Федерации, а также Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», федеральные конституционные законы, федеральные законы, кодексы, НПА Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, некоторых министерств и ведомств, а также региональные и муниципальные НПА.



В ходе проведения научного исследования, при подготовке данной диссертации, автором были написаны и опубликованы следующие научные статьи:

- 1) «Иноземцева Я.В. Усовершенствование процедуры государственной регистрации записи акта о рождении на основании свидетельских показаний // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сб. ст. по мат. LXXXVIII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 4(87). URL: [https://sibac.info/archive/social/4\(87\).pdf](https://sibac.info/archive/social/4(87).pdf)» [38].
- 2) «Иноземцева Я.В. Некоторые проблемы государственной регистрации перемены имени // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сб. ст. по мат. LXXXIX междунар. студ. науч.-практ. конф. № 5(88). URL: [https://sibac.info/archive/social/5\(88\).pdf](https://sibac.info/archive/social/5(88).pdf)» [39].

Структура научной работы. Работа магистра состоит из введения и двух глав, которые объединяют шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

## 1.1 СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Понятие «местное самоуправление» можно определить как организацию деятельности граждан, которая в решении вопросов местного значения обеспечивает жителям полную самостоятельность, а также в управлении муниципальной собственностью, придерживаясь интересов всего населения конкретной территории. Также следует отметить более широкое определение «местного самоуправления», где для органов местного самоуправления оно является реальной способностью и правом регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею под свою ответственность, придерживаясь закона и учитывая интересы местных жителей.

Как правило, местное самоуправление территориально осуществляется через муниципалитеты.

В современном обществе существуют те системы МСУ, которые обще распространены, и, классификация которых основана на отношениях между МСУ и центральными властями. Ими являются такие модели МСУ: англосаксонская (классическая) модель, континентальная, смешанная и советская модель.

Теоретическая база МСУ, содержащая основные ценности международной демократии, которые являются теоретической базой МСУ, содержит Европейская Хартия местного самоуправления – принята Советом Европы 15 октября 1985 года. Она определяет МСУ: «под местным самоуправлением понимается право, и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать большую часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего

голосования. У советов или собраний могут быть подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где закон это допускает» [2]. Разница в формулировке Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-131) от Европейской Хартии местного самоуправления заключается в том, что Хартия особенно выделяет работу ОМСУ и возможность их обращения к собранию граждан и другой форме прямой демократии, однако закон РФ ставит на первое место прежде всего жителей, оставляя а уже потом орган местного самоуправления. Сегодня существуют множество определений термина «местное самоуправление», эволюция которых идет параллельно с развитием общедемократических и гражданских теорий и направлений научного поиска.

С.А. Авакьян утверждает, что «абсолютно недостаточно сказать, что местное самоуправление — это под свою ответственность и самостоятельное решение населением и избранными им органами вопросов местного значения... Данный подход отражает предметно-объектное содержание местного самоуправления, проявляется претензия на его автономность» [Авакьян, с. 47].

По мнению Л.Д. Текеевой местное самоуправление можно определить как «самостоятельный феномен социальной действительности, который отличается демократическим характером, представляет собой одновременно и публично-властный и общественный институт, субъектом которого выступают отдельные объединения и представители местных сообществ, что позволяет рассматривать как элемент гражданского общества» [Текеева, с. 260].

Местным самоуправлением, по мнению В.И. Фадеева, можно назвать «систему деятельности и организации жителей, обеспечивающую под свою ответственность и самостоятельное управление муниципальной собственностью, решение того или иного вопроса местного значения, учитывая интересы любого жителя определенной территории» [Фадеев, с. 396].

Анализ ФЗ-131 показывает, что в нашей стране система местного самоуправления является уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но, и, вместе с тем, механизмом исполнения государственных задач.

Некоторые полномочия органов МСУ закон квалифицирует как государственные, оставляя их в этой же сфере деятельности. В этой связи, органы МСУ строго контролируются государством.

Кроме того, ФЗ-131 предусмотрена возможность для осуществления органами государственной власти, но в определённых пределах и в особых случаях полномочия органов МСУ, а также жёсткие условия осуществления для них отдельных государственных полномочий. Безусловно это можно считать новым шагом в укреплении «вертикали власти».

В силу этого весьма актуальна проблема поиска баланса между интересами государственной власти и МСУ, их взаимоотношениями и взаимодействием.

По причине неограниченного количества передаваемых одному и тому же МО одновременно полномочий, а также отсутствия ограничений по условиям решения об их передаче в определённых случаях, следует, что субъекты в принципе могут передавать органам местного самоуправления большую часть своих полномочий.

В настоящее время наше государство находится в процессе поиска оптимальных форм муниципального строительства, а также путей совмещения интересов государства и муниципалитетов.

Общеизвестно, что в нашей стране с 25 июня по 1 июля 2020 года проводилось общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. 3 июля 2020 года президентом был подписан указ «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесёнными в неё поправками».

Стоит отметить важный факт о том, что масштабные изменения Конституции Российской Федерации, инициированные президентом, касаются не только верхнего уровня власти, но и власти на уровне местного самоуправления (МСУ).

Считаем необходимым рассмотреть подробнее поправки, касающиеся МСУ.

Во-первых, ст. 132 Конституции дополнилась частью 3, предусматривающей, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [1]. Во-вторых, при исполнении полномочий государства, неизбежно появление дополнительных расходов, гарантия местному самоуправлению на их компенсацию закрепляется в статье 133. В прежней редакции шла речь только о компенсациях за дополнительные расходы, возникающие в результате решений, принятых органами государственной власти.

Нельзя сказать, что внесенные изменения радикальны. Более того, они не привносят в Конституцию практически ничего нового. Основная поправка об объединении органов МСУ и органов государственной власти в единую систему публичной власти – является лишь развитием базовой конституционной нормы о том, что «суверенный народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы МСУ» [1] (ч. 2 ст. 3 Конституции). Очень важно иметь в виду, что органы МСУ сегодня являются частью единой системы публичной власти, которая всё-таки не равна системе органов государственной власти, и они не в её составе. Ч. 3 ст. 133 закрепляет необходимость взаимодействия между уровнями, которую предыдущая редакция прямо не предусматривала, но она имплицитно следует из общего для органов всех уровней власти стремления в обеспечении человека его правами и свободами, т. е. согласно ст. 2 Конституции - высшей конституционной ценностью. Единственным нововведением, фактически, можно назвать «компенсацию дополнительных расходов в результате совместной деятельности властей разного уровня» [5].

Правовое регулирование полномочий органов МСУ неразделимо связано с его правовыми основами, что является комплексом правовых норм

федеральных законов и принципов Конституции, закрепляющие и регулирующие значимые общественные отношения.

Правовая база местного самоуправления включает четыре группы.

В первую группу входят международно-правовые документы. Это положение соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая гласит о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [1].

Значительными и основными из перечня источников муниципального права являются международные договоры и соглашения. К примеру, гражданин иностранного государства по международному соглашению, имеет разрешение на постоянное место жительства, то есть он может участвовать в муниципальных выборах и местных референдумах.

Федеральные нормативные акты входят во вторую группу, где во главе стоит Конституция, содержащая более 20 статей с положениями о сути местного самоуправления.

Статьи Конституции являются нормами прямого действия с их прямым применением, в том числе органами судебной власти.

Кодексы также содержат нормы, регулирующие вопросы организации МСУ. То же самое можно сказать и о федеральных законах, которые можно разделить на две группы:

1. законы для отдельных вопросов муниципального управления;
2. отраслевые законы для разных отраслей и сфер общественной жизни.

Несмотря на их принадлежность к другим отраслям права, они в любом случае касаются вопросов МСУ. Как правило, отраслевые законы состоят из разделов, закрепляющих полномочия ОМСУ для определённых сфер деятельности, что во многом дополняет Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

НПА, которые принимаются органами государственной власти субъектов РФ, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления, составляют третью группу. Уставы (конституции) субъектов РФ особо выделяются среди них, и, обычно, для правового регулирования МСУ они определяют отдельную главу. После следуют законы субъектов о МСУ, которые распространены практически во всех регионах.

Во многих субъектах Российской Федерации были приняты такие нормативные акты как:

- «законы о референдумах;
- о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований;
- о порядке отзыва депутата представительного органа и иных выборных лиц местного самоуправления;
- о правовых актах органов местного самоуправления;
- о порядке регистрации уставов муниципальных образований;
- о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ;
- о муниципальной службе; об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- о бюджетном устройстве и бюджетном процессе; о порядке ведения реестра объектов, находящихся в муниципальной собственности, и другие» [Кеня, 2].

Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении формировалось параллельно с федеральным законодательством, а в некоторых субъектах даже с некоторым опережением.

«В четвертую группу входят муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты издаются в процессе практического решения задач и реализации функций местного самоуправления. Правовые акты органов МСУ определяют, изменяют и прекращают муниципальные правовые отношения. Весь комплекс нормативных и ненормативных актов

муниципальных образований представляет собой систему муниципальных правовых актов» [Шугрина, с. 65].

«Принципы местного самоуправления — это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Для них характерно следующее:

1. Принципы определяют построение и функционирование муниципальной власти.

2. Выступая теоретической основой муниципального строительства, принципы помогают уяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки.

3. Принципы выступают в качестве критерия оценки действующей системы местного самоуправления: насколько она отвечает началам и идеям, выраженным в принципах местного самоуправления.

4. Принципы местного самоуправления, отражая сущностные признаки и черты местного самоуправления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления» [Кеня, 3].

«К общим принципам местного самоуправления относятся:

Децентрализация — осуществляется через делегирование функций управления сверху вниз, ограничение монополии муниципального управления на всевластие, экономическую свободу субъектов хозяйствования, функционирующих на территории муниципального образования, а также через полицентрическую систему принятия решений;

Партнерство — взаимодействие объектов и субъектов муниципального управления;



Субсидиарность – распределение функций муниципального управления и финансовых ресурсов, при котором на высший уровень передаются функции, которые не могут быть реализованы на низшем уровне;

Мобильность и адаптивность – постоянная трансформация функциональной и организационной структур муниципального управления;

Выделенная компетенция – закрепление функций субъектов муниципального управления на основе ресурсного обеспечения реализации каждой из функций;

Единоначалие и коллегиальность – руководители конкретного звена системы управления муниципальных образований пользуются правами единого руководства в решении вопросов, входящих в его компетенцию;

Законность – требует, чтобы организация местной власти и ее деятельность осуществлялись на основе и в рамках закона, что отражено в уставе муниципального образования;

Принцип гласности – население должно быть информировано о деятельности органов системы муниципального управления;

Государственная гарантия – предъявляет требования к системе правовых гарантий защиты прав муниципальных органов управления;

Участие населения в процессе управления муниципальным образованием – благодаря участию населения позволяет совершенствовать систему органов управления муниципальным образованием, повышать активность общественных организаций и усиливать контроль населения за деятельностью органов муниципального управления, расширять гласность;

Принцип удовлетворения потребностей населения – обеспечение условий жизнедеятельности населения муниципальных образований и осуществление через деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей населения. Обязывает органы муниципального управления создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства, деятельности учреждений культуры, осуществлять социальную поддержку и содействие занятости населения и т.д.;

Сочетание отраслевого и территориального управления – определяет требования к организации управления хозяйственными системами на территории муниципального образования» [Кеня, с. 4].

В науке принято устоявшимся определением компетенции как сочетания двух элементов – предметов ведения и полномочий. Предметы ведения, по мнению Т.М. Бялкиной, которое мы разделяем, представляют собой «определенные группы общественных отношений, выступающие в качестве сфер деятельности соответствующих органов публичной власти, в которых они вправе и обязаны принимать юридически значимые решения, имеющие обязательный характер» [Бялкина, с. 12]. Полномочия органов публичной власти в науке традиционно рассматриваются как совокупность их прав и обязанностей.

С.А. Авакьян определяет полномочия как «права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом» [Авакьян, Марченко, Гуценко с. 22].

Компетенция органов МСУ делится на две части: обязательная и факультативная. Согласно ФЗ-131 обязательная компетенция - это «вопросы местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района (ст. 14-16, 16.2), а также отдельные госполномочия, передаваемые органам местного самоуправления» [7].

Факультативная компетенция - это права «органов местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, соответственно, городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района (ст. 14.1-16.1 ФЗ-131) и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти» [7].

Существует основная проблема для точного определения «компетенции органов местного самоуправления». Более того, целесообразное назначение компетенции между разными уровнями власти является показателем результативности работы публичной власти и её системы.

Сфере «компетенции местного самоуправления» посвящена ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой «основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом» [2]. Пункт 2 ст. 4 Хартии предусматривает «полную свободу действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом, для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа» [2]. Закрепляя основы компетенции МСУ, Конституция РФ в ст. 130 ввела понятие вопросов местного значения и в ст. 132 предоставляет органам местного самоуправления наиболее важные полномочия по их решению: «управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка» [1].

Также и другие задачи МСУ, имеющие большое значение определены и в других статьях Конституции. Так, согласно ст. 40, «органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище, малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из... муниципальных... жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами» [1]. Статья 41 предусматривает, что «медицинская помощь в... муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается жителям бесплатно» [1]. В ст. 43 гарантируется «общедоступность и бесплатность основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях» [1].

Минимальный перечень функций и полномочий, который гарантируется Федеральным законом и свойственен природе местного самоуправления,

установлен таким подходом закона к формированию компетенции МСУ. Благодаря ему возможно уточнить перечень исходя из особенностей каждого региона и МО, а также передать на уровень МСУ отдельные полномочия, характерные государственным органам, но исполнение на местном уровне будет более эффективно, и контроль государства за их исполнением сохраняется.

В настоящее время чтобы компетенции ОМСУ совершенствовались, появилась необходимость в соответствии перечня вопросов местного значения публично-правовой природе МСУ и принципу subsidiarity. Вопросы местного значения не должны противоречить двум главным критериям: первое, составлять повседневный компонент жизнедеятельности населения; второе, предполагать необходимость обеспечения доступности по месту жительства.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, сделаем вывод, что суть МСУ заключается в организации деятельности граждан, которая в решении вопросов местного значения обеспечивает жителям полную самостоятельность, а также в управлении муниципальной собственностью, придерживаясь интересов всего населения конкретной территории.

Правовое регулирование полномочий ОМСУ тесно взаимосвязано с правовыми основами МСУ. Его правовая основа, в свою очередь, состоит из Конституции РФ, ФЗ-131 и других ФЗ, конституций и уставов МО и так далее. Также, резюмируя рассмотрение сущности компетенции ОМСУ, подчеркнём, что она условно может быть обязательной и факультативной. В первом случае – это вопросы местного значения и отдельные госполномочия, передаваемые ОМСУ. Во втором - права органов МСУ на решение других вопросов, в том числе, не отнесенных к компетенции ОМСУ других МО. Одной из ключевых проблем является точность определения «компетенции органов местного самоуправления». Более того, публичная власть показывает свою эффективность и всей системы власти посредством обоснованного разделения компетенции.

## 1.2 ОТДЕЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, КОТОРЫМИ НАДЕЛЕНЫ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПОРЯДОК ИХ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ

«Особым предметом ведения органов местного самоуправления является осуществление отдельных государственных полномочий. Исходя из принципа субсидиарности, передача ряда государственных полномочий и функций на местный уровень считается эффективной, так как позволяет экономить затраты на создание соответствующих территориальных государственных органов и улучшить обслуживание населения» [Костко, Попкова, с. 249-250].

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, «помимо вопросов местного значения, в компетенцию органов местного самоуправления могут входить отдельные государственные полномочия, которые передаются им государством» [1]. Как правило, на практике, «при наделении» нормативные акты «не говорят» о том, что полномочия государственные, соответственно неизбежны дискуссии по их финансированию. Для разрешения подобных ситуаций ФЗ-131 предписывает ст. ст. 14-17, и для выявления конкретного полномочия, принадлежащего к числу государственных, следует обратиться именно к этим нормам. Если полномочие является одним из вопросов местного значения для определённого типа МО – это муниципальное полномочие, в обратном случае – государственное и требует отдельных финансов.

Основные сферы полномочий для передачи ОМСУ:

- «государственной регистрации актов гражданского состояния;
- лицензирования розничной продажи алкогольной продукции;
- лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов;
- лицензирования образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений;
- назначения и выплаты компенсационных выплат;

- ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
- медико-социальной экспертизы;
- установления значений отдельных корректирующих коэффициентов для расчета единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности;
- порядка пользования отдельными природными ресурсами;
- формирования и организации деятельности административных комиссий на территориях субъектов РФ и так далее» [Курочкин, с. 75].

Необходимо дать определение понятию «отдельные государственные полномочия», это позволит выявить их виды, признаки и количество, подлежащее передаче на местный уровень.

Также, заметим, что это понятие нуждается в уточнении для установления конкретных полномочий подлежащих передаче, а также для уточнения какие - нет. Из п. 1 ст. 19 ФЗ-131 следует, что к полномочиям органов МСУ по вопросам, не причисленным к вопросам местного значения, относятся госполномочия, переданные им для осуществления. Таким образом, закон устанавливает делегируемые полномочия обладают государственным значением, не касаясь вопросов местного значения. Кроме того, исследуемая норма ст. 19 ФЗ-131 закрепляет, что «все без исключения полномочия органов государственной власти, которые могут быть переданы органам местного самоуправления, признаны отдельными государственными полномочиями» [7]. Также ограничения по их передаче на места законом не уточняются. К примеру, является очевидным факт, что органы МСУ не осуществляют вопросы исключительного ведения государства. Так, например, по мнению А.Н. Кокотова: «органы местного самоуправления не могут наделяться полномочиями, составляющими исключительную компетенцию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, их органов государственной власти» [Муниципальное право России..., с 123].

Согласно позиции Глушко Е.К., Данилова С.Ю., Тихомирова М.Ю. и др., наделение есть делегирование тех или иных полномочий. При этом, термин «делегирование» рассматривается как устоявшийся в научной сфере и выражающий суть термина «передача», применяемого в законодательстве. Однако авторы не учли, что наравне с термином «передача» законодателем используется и термин «делегирование». Так, например, в «Европейской хартии местного самоуправления» [2], «Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ» «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9], Федеральном законе от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее – ФЗ-199) термин «делегирование полномочий» обозначен как «передача для осуществления органам государственной власти субъектов РФ» [10].

Аналогичную точку зрения признаёт и М.Ю. Тихомиров, определяя делегирование как: «1) наделение полномочиями; 2) делегирование полномочий – временная передача прав, полномочий от одних органов государственной власти или высших должностных лиц другим органам» [Юридическая энциклопедия, с. 233]. В связи с тем, что НПА не дают возможности передачи части своих полномочий высшими должностными лицами, хотя в теории это возможно, то с высказыванием автора можно не согласиться.

Позицию приравнивания терминов «наделение» и «делегирование» можно рассматривать как несостоятельную, так как в Конституции РФ и ФЗ-131 использован термин «наделение» для обозначения передачи отдельных государственных полномочий ОМСУ.

С точки зрения лингвистики «делегировать – посылать делегатом» [Юридическая энциклопедия, с. 233] поэтому употреблять этот термин для передачи госполномочий на места не совсем правильно. Однако ст. 17 ФЗ-199 определено, что полномочия государства по ГРАГС передаются органам региональной власти с правомочием делегирования.

В данном случае закон устанавливает, что федеральные полномочия «передаются» субъекту, а полномочия региональных властей «делегируются» на места. Необходима корректировка в части исключения термина «делегирование» ввиду его противоречия как Конституции РФ и ФЗ №131.

«Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями представляется видом делегирования полномочий» [Саломаткин, 8]. Данная точка зрения предложена А.С. Саломаткиным. Хотя, исходя из ст. 17 ФЗ-199 «орган государственной власти Российской Федерации передает свои полномочия по государственной регистрации актов гражданского состояния регионам, а они, в свою очередь, далее могут делегировать на места» [10]. Из этого следует, что делегирование — это вид наделения. Но всё же, как сказано выше, применение термина «делегирование» весьма спорно.

На сегодняшний день, большое количество государственных полномочий переданы органам МСУ субъектами путём принятия надлежащих региональных законов.

Рассмотрев региональное законодательство можно подчеркнуть, что «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями производится тремя способами: законом субъекта о местном самоуправлении, законом субъекта о порядке наделения органов местного самоуправления такими полномочиями и отдельными законами о порядке передачи отдельных полномочий» [7].

Региональные законы используют позитивный и негативный принцип регулирования при установлении государственных полномочий. Наиболее продуктивным можно считать принцип негативный, когда в законе указаны полномочия, не подлежащие передаче.

Закон не обязывает органы МСУ давать согласие на передачу им полномочий государства, однако, даже если получено их согласие, это вовсе не повысит эффективность исполнения.

Установление требования об обязательном согласии ОМСУ в законах субъектов РФ не противоречит нормам ФЗ-131.



Учитывая, что ФЗ-131 установил разные виды МО, причем некоторые из которых территориально будут находиться в составе других, часть 3 ст. 19 ФЗ-131 закрепила, что отдельные государственные полномочия поручаются органам МСУ муниципальных районов и городских округов. Для переданных полномочий ФЗ-131 закрепил всевозможные варианты установления срока их действия. Актуальные законы субъектов о госполномочиях используют оба варианта. Органы МСУ получают на неограниченный срок полномочия в сфере социальной защиты населения, что установлено отдельными законами субъектов. Но есть случаи, где указываются конкретные сроки - период с 1 января по 31 декабря календарного, и, соответственно и бюджетного (финансового) года. В случае отсутствия определённых сроков - они переданы бессрочно. Также при их передаче очень важно и обязательно государственное финансирование. Когда полномочия передаются федеральным законом они получают субвенции из федерального бюджета, если закон субъекта РФ – то и субвенции из его бюджета. ФЗ-131 и Бюджетный кодекс РФ содержат такой порядок. Органы МСУ могут привлечь и дополнительные ресурсы, но согласно Уставу МО.

Законы о наделении ОМСУ госполномочиями должны соблюдать установленные требования и, в случае невыполнения хотя бы одного, он может быть признан недействительным. Они должны содержать:

- 1) вид или наименование муниципального образования;
- 2) перечень прав и обязанностей обеих сторон;
- 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций;
- 4) перечень (или порядок его определения) подлежащих передаче в пользование или управление либо в муниципальную собственность материальных средств;
- 5) порядок отчетности ОМСУ;
- 6) порядок осуществления гос. органами контроля и их наименование;
- 7) условия и порядок прекращения осуществления ОМСУ полномочий.

Закон может вступить в силу только вместе с новым финансовым годом, поскольку необходимо выделение бюджетных средств для передачи полномочий, а в обратном случае он не может вступить в силу и вообще исполняться.

«Основания прекращения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий указаны в большинстве соответствующих законов субъектов Российской Федерации. Зачастую указываются основания такие как:

- 1) истечение срока передачи указанных полномочий;
- 2) признание нецелесообразности органами государственной власти субъекта Федерации дальнейшего осуществления полномочий органами местного самоуправления, включая невыполнение или ненадлежащее выполнение органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- 3) невозможность обеспечения необходимыми финансовыми и материальными ресурсами ранее переданных государственных полномочий;
- 4) регулярное нарушение органами местного самоуправления законодательства, при реализации переданных государственных полномочий;
- 5) множество обращений и жалоб физических и юридических лиц на несоответствующее исполнение органом местного самоуправления переданных государственных полномочий;
- 6) изменение правового регулирования в этой сфере при принятии федерального нормативного акта;
- 7) отказ от дальнейшей реализации полномочий органов местного самоуправления» [Тимофеев, с. 12].

Государство продолжает контролировать за исполнением после передачи своих полномочий. «Именно с такой целью они наделяются правом издавать по указанным вопросам обязательные для исполнения органами местного самоуправления нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением» [Кеня, с. 5].

«Также Федеральный закон ФЗ-131 предусматривает право органов местного самоуправления осуществлять полномочия (в том числе и с помощью дополнительного финансирования), которые не вытекают из вопросов местного значения, но и не являются отдельными государственными полномочиями в рамках четвертой главы Закона. Органы местного самоуправления имеют право исполнять такие полномочия только добровольно, любые принудительные действия со стороны государственных органов и их должностных лиц, в этом случае, неприемлемо. Для такого участия необходимо выполнение обязательного условия - принятие правового акта представительного органа муниципального образования. Это дает возможность должностным лицам органов местного самоуправления при реализации права на участие в осуществлении государственных полномочий исключить субъективный подход.

Эти полномочия находятся в области общего ведения органов государственной власти и местного управления, а также они имеют государственный тип, но в федеральных законах, регулирующих реализацию данных полномочий, обязательны к указанию пути взаимодействия государственных и муниципальных органов, а также рамки их правового регулирования органами государственной власти. Таким образом, согласно решению органа государственной власти, может быть право участия органов местного самоуправления в реализации данных полномочий. На сегодняшний день, акты, наделившие органы местного самоуправления правом на участие в реализации государственных полномочий, не содержат таких условий» [83].

«Следует обратить внимание на то, что только в случае прямого указания в федеральных законах, органы местного самоуправления могут осуществлять дополнительное финансирование не переданных им государственных полномочий. Вероятно, данная норма направлена на предотвращение ситуации нецелевого расходования средств местного бюджета в ущерб финансированию вопросов местного значения. Единственным исключением может являться финансирование дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которое возможно со стороны

органов местного самоуправления и при отсутствии указания на это в федеральном законодательстве» [Кеня, с. 6].

В итоге рассмотрения данного вопроса следует вывод, что компетенция органов МСУ кроме вопросов местного значения включает в себя также и полномочия от государства, получаемые ими для исполнения, и они принадлежат к их полномочиям, которые, в свою очередь, не относятся к вопросам местного значения.

Таким образом, передаваемые полномочия, по указанию закона, не являются вопросами местного значения, а обладают государственным значением.

Также необходимо констатировать единство взглядов всех исследователей на понятия «делегировать – посылать делегатом» с лингвистической точки зрения и, соответственно, использовать термин «делегирование» для обозначения института передачи отдельных государственных полномочий на места не совсем правильно. Стоит отметить, что в ст. 17 ФЗ-199 указано, что полномочия РФ по ГРАГС передаются органам региональных властей с правомочием делегирования. В данном случае закон установил, что полномочия государства «передаются» региональной власти, а уже после ими «делегироваются» на места. Исключение термина «делегирование» из закона из-за его противоречия Конституции РФ и ФЗ-131, стало очевидной необходимостью. А. С. Саломаткин предлагает свою точку зрения: «Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями представляется видом делегирования полномочий» [Саломаткин, с. 8]. Также выяснено, что государство передаёт полномочия по ГРАГС в субъекты, а они, в свою очередь, вправе делегировать на места. Из этого следует скорее, что делегирование является видом наделения, а не наоборот. Тем не менее, как уже сказано выше, термин «делегирование» является весьма дискуссионным.

### 1.3 ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ

Органы публичной власти в пределах своих компетенций могут издавать НПА по вопросам осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий и вправе контролировать их. В случае установленного судом несоответствия требованиям ст. 19 ФЗ-131 НПА, предусматривающих наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями, органы МСУ на этом основании вправе отказаться от исполнения.

«Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах, выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им, могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий» [7].

Государство продолжает нести ответственность за осуществление своих полномочий после передачи ОМСУ. Контролируются все сферы деятельности. Государственные органы проводят анализ, определяют общую политику и методы, реагируют на нарушения гражданских прав и действующего законодательства.

Контроль за реализацией органами МСУ переданных им государственных полномочий является единственным примером контроля государства за деятельностью МСУ, и его предусматривает Конституция.

Закон о передаче полномочий должен содержать определенные формы контроля. Ими являются обязательные отчёты должностных лиц и органов МСУ об исполнении полномочий, переданных государством, что особенно подчеркивает ФЗ-131.

«В законах о передаче полномочий должны содержаться указание о формах и порядке направления запросов государственных органов, сроках предоставления таких документов и тому подобное» [Кеня, 2].

Также ФЗ-131 предусматривает «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» [7]. Следует иметь в виду, что их нарушение органами или должностными лицами МСУ влечёт последствия, (ст. 75 ФЗ-131). Эти предписания можно обжаловать согласно Гражданско-процессуального кодекса РФ главы 25. Таким образом, органы государственной власти, в сущности, получают возможность реализовывать отдельные исполнительно-распорядительные полномочия в отношении органов и должностных лиц МСУ.

Таким образом, по анализу законов субъектов РФ о передаче полномочий можно прийти к выводу, что в них установлены способы и методы контроля, такие как:

«1) направление указаний по вопросам реализации переданных полномочий органам местного самоуправления;

2) координирование проектов решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий, при этом возможно применение методов встречного планирования, который основывается на взаимном изучении проектов, планов передачи полномочий;

3) проведение правовых экспертиз по актам органов местного самоуправления, которые принимаются ввиду исполнения переданных им отдельных государственных полномочий;

4) направление и получение органами государственной власти запросов документированной и иной информации по вопросам исполнения переданных полномочий;

5) заслушивание отчетности органов местного самоуправления;

6) проверка деятельности органов местного самоуправления;

7) установление для непрерывного наблюдения уполномоченных за осуществлением переданных государственных полномочий;

8) координация деятельности органов местного самоуправления» [7].

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что наделение местного уровня власти отдельными государственными полномочиями и функциями является эффективной, поскольку дает возможность сэкономить возможные траты на учреждение соответствующих территориальных органов государства и повышает уровень качества обслуживания населения. Наделение органов МСУ полномочиями может осуществляться только через закон. Такая конституционная норма основана на 19 статье ФЗ-131. Способами наделения государственными полномочиями органов МСУ на региональном уровне являются: наделение законом субъекта о МСУ, через закон субъекта о порядке наделения полномочиями, а также отдельными законами о порядке передачи полномочий. Существует норма конституции обязательного финансирования государством отдельных государственных полномочий. Полномочия, переданные федеральным законом, финансируются за счет субвенций федерального бюджета, а переданные полномочия законом субъекта получают финансовое обеспечение за счет субвенций субъекта. Контроль за исполнением государственных полномочий органами МСУ должны осуществлять государственные органы. Основными методами контроля являются: направление государственными органами указаний по реализации полномочий, координация проектов решений по осуществлению полномочий, проведение

экспертизы, направление органами государственной власти запросов на информацию и другие.



## ГЛАВА 2. ИСПОЛНЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ.

### 2.1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ И ОРГАНЫ, КОТОРЫЕ ЕЁ ПРОИЗВОДЯТ

Каждый человек, любого пола, возраста, социального статуса и материального, любой должности и прочих отличительных признаков в течение своей жизни несколько раз фиксирует своё гражданское состояние и становится субъектом отношений по государственной регистрации актов гражданского состояния.

Как правило слово «ЗАГС» ассоциируется лишь с регистрацией заключения брака – счастливым событием, которое определяет создание новой семьи. Однако, он является лишь одним из семи актов гражданского состояния, подлежащих государственной регистрации, но оказывает важнейшее влияние на статус мужчины и женщины, определяет особенности государственной регистрации их общего ребёнка, а также реализации личных неимущественных и имущественных прав. «Ведь именно охрана личных неимущественных и имущественных прав граждан выступает целью государственной регистрации актов гражданского состояния уполномоченными органами государства.

Акты гражданского состояния как правовой институт представляют интерес для исследователей в том или ином аспекте с позиции теоретической либо практической значимости. Несовершенство действующего законодательства: противоречивое содержание норм либо вовсе отсутствие правовых предписаний может стать основанием для отказа в государственной регистрации акта гражданского состояния, в том числе и в порядке исполнения судебного акта. Оспаривание действия (бездействия) органа записи актов гражданского состояния (далее - ЗАГС) также может быть следствием отказа органа ЗАГС в совершении юридически значимого действия, что, в свою очередь, обусловлено спецификой правового регулирования.

Нельзя оставить без внимания и то обстоятельство, что органы записи актов гражданского состояния в рамках межведомственного взаимодействия и по запросам предоставляют информацию органам (социального обеспечения, прокуратуры, миграционного учета и т.д.), осуществляющим свои полномочия в сфере охраны и защиты прав граждан. Таким образом, органы ЗАГС не только оказывают государственную услугу по государственной регистрации актов гражданского состояния, но и обеспечивают условия для охраны и защиты прав граждан в различных правоотношениях.

Отечественное законодательство об актах гражданского состояния и системе их государственной регистрации имеет почти столетнюю историю, сложившиеся традиции и устоявшиеся правила. В настоящее время совершенствуется система ГРАГС, итогом чего должен стать Единый регистр населения Российской Федерации. Создание Единого федерального регистра населения позволит быстро оказывать гражданину адресную материальную и социальную поддержку без предоставления им каких-либо подтверждающих документов, оператором ресурса станет Федеральная налоговая служба (ФНС). Этот ресурс позволит связать между собой данные, которые уже используют разные государственные и муниципальные органы. В регистре будут храниться основные сведения о человеке: имя, дата и место рождения, пол, а также различные идентификаторы, по которым можно будет обращаться за конкретными сведениями в другие системы» [Юрченко, с. 4].

«Учитывая глобальный характер поставленных целей и задач, является очевидным, что есть параллель с событиями прошлого века и можно охарактеризовать современный нам период как очередной рубеж в развитии и законодательства о государственной регистрации актов гражданского состояния, и практики его применения» [Юрченко, с. 3].

Федеральный закон от 15.11.1997 №143-ФЗ "Об актах гражданского состояния" (далее – ФЗ-143) определяет порядок ГРАГС и органы их производящие. Также ФЗ-143 установил порядок:

- формирования книг ГРАГС (актовых книг);

- исправления, изменения, восстановления и аннулирования ЗАГС;
- а также сроки хранения актов;
- выдачи повторных свидетельств о ГРАГС и других документов, которые подтверждают наличие или отсутствие факта ГРАГС;
- ведения ЕГР ЗАГС.

Актами гражданского состояния называют действия граждан либо события, которые характеризуют правовое состояние граждан, влияют на возникновение, изменение или прекращение их прав и обязанностей.

Государственной регистрации подлежат семь актов гражданского состояния: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть. Их государственную регистрацию производят органы ЗАГС, образованные органами власти субъектов РФ. И все вопросы по их образованию и деятельности самостоятельно решают также субъекты.

«Полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния являются полномочиями Российской Федерации, которые передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (с возможностью делегирования органам местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, городских, сельских поселений), финансирование которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета» [8].

Органы МСУ на территориях, где нет органов ЗАГС, закон субъекта может наделить полномочиями на ГРАГС, в том числе органы МСУ сельских поселений - на государственную регистрацию рождения, заключения брака, расторжения брака, установления отцовства и смерти, передав при этом необходимое для их осуществления финансирование.

Также он определяет места хранения ЗАГС на бумажных носителях и восстановления утраченных ЗАГС, которые были составлены городскими и сельскими поселениями.

Контроль за исполнением полномочий в сфере ГРАГС аналогичен контролю государства за исполнением органами местного самоуправления переданных им полномочий.

Уполномоченный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ГРАГС (Министерство юстиции РФ) разрабатывает на основе ФЗ-143 административный регламент, в соответствии с которым осуществляются полномочия на ГРАГС. До его принятия, они могут осуществляться на основе административных регламентов, принимаемых органами исполнительной власти субъектов РФ. Оба вида административных регламентов должны соответствовать ФЗ-143, также они не должны содержать отличные от законодательства иные, дополнительные требования и ограничения в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций, и разрабатываются с учетом требований к административным регламентам предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и исполнения государственных функций.

Помимо органов ЗАГС закон субъекта может возложить полномочия на государственную регистрацию рождения (за исключением рождения, государственная регистрация которого производится одновременно с государственной регистрацией установления отцовства) и смерти на многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ).

МФЦ осуществляет в том числе следующие полномочия, которые предусматривает ФЗ-143:

- составление записей актов гражданского состояния;
- выдача свидетельств о рождении и свидетельств о смерти;
- передача паспортов умерших в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

- передача на хранение в органы ЗАГС составленных на бумажном носителе ЗАГС, а также документов, послуживших основаниями для государственной регистрации рождения и смерти.

Порядок их передачи устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния (Минюст).

В записи актов о рождении и смерти, которые составили МФЦ, вносят исправления, изменения и их восстанавливают уже органы ЗАГС.

МФЦ и их работники получают те же права, обязанности и ответственность, возложенные ФЗ-143 на органы ЗАГС и их должностных лиц.

Контролирует осуществление полномочий на ГРАГС МФЦ также Минюст.

В случае ненадлежащего исполнения, полномочия у МФЦ изымаются на основании представления Минюста. Порядок их изъятия, устанавливается законом соответствующего субъекта.

Для граждан РФ, проживающих на территории иностранных государств, ГРАГС производят консульские учреждения Российской Федерации, также в соответствии с ФЗ-143.

На консульские учреждения и их должностные лица также распространяются те же права, обязанности и ответственность, что возложены на органы ЗАГС и их должностных лиц ФЗ-143.

Контролирует и осуществляет надзор консульских учреждений при производстве ГРАГС федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений РФ.

Министерство юстиции в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния:

- вправе издавать НПА по вопросам осуществления переданных полномочий, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг в этой сфере;
- координирует деятельность по ГРАГС и осуществляет ее методическое обеспечение;
- согласовывает назначение на должность руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего организацию деятельности по ГРАГС в субъекте РФ;
- устанавливает требования к содержанию и форме отчета, а также к порядку его представления;
- контролирует эффективность и качество осуществления органами государственной власти субъектов переданных полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, а также представлений об отстранении от должности и (или) о привлечении к дисциплинарной ответственности, в том числе об освобождении от занимаемой должности, должностных лиц, ответственных за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий. Порядок контроля утверждается федеральным органом исполнительной власти, по правилам, установленными Правительством РФ;
- вносит Президенту РФ предложения об изъятии переданных полномочий у органов государственной власти субъектов при неисполнении или ненадлежащем исполнении;
- осуществляет надзор за соблюдением законодательства РФ при ГРАГС (за исключением вопросов, подлежащих контролю), в том числе проводит проверки деятельности органов, осуществляющих ГРАГС, истребует документы и вносит предписания об устранении нарушений.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

- назначает на должность по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего организацию деятельности по ГРАГС в субъекте;
- утверждает структуру органов ЗАГС;
- самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий;
- обеспечивает своевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, экземпляров НПА, принимаемых органами государственной власти субъекта по вопросам переданных полномочий, отчетности об их осуществлении, а также ежеквартального отчета о расходовании субвенций в федеральные органы исполнительной власти.

Для исполнения передаваемых полномочий на ГРАГС предусматриваются средства в виде субвенций в федеральном бюджете. Их зачисляют в таком порядке как для исполнения федерального бюджета на счета бюджетов субъектов. Правительство РФ определяет порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций. На счета местных бюджетов они зачисляются согласно распределению, установленному органами государственной власти субъекта.

«Органы государственной власти субъектов Российской Федерации ежеквартально представляют в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, а также в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского

состояния, отчет о расходовании предоставленных субвенций. Средства на реализацию полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.

Контроль за расходованием субвенций из федерального бюджета осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния и Счетной палатой Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния» [8].

Орган ЗАГС при получении других полномочий через НПА субъектов, использует средства регионального бюджета. В случае изъятия полномочий ГРАГС, то уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере ГРАГС временно их исполняет, также получая необходимое финансирование.

В результате рассмотрения теоретических аспектов по ГРАГС подведём итоги и подчеркнём, что «акты гражданского состояния являются действиями граждан или событиями, которые влияют на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, и характеризуют правовое состояние граждан. Производится семь актов гражданского состояния: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть» [8]. Все записи актов производятся органами ЗАГС, образованные органами гос. власти субъектов РФ, а также только некоторые виды записей актов могут производить МФЦ. А для граждан РФ, проживающих за пределами территории РФ – гражданское состояние регистрируют консульские учреждения РФ в странах их проживания.



## 2.2 СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ КОМИТЕТА ЗАПИСИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА ТЮМЕНИ И КОМИТЕТА ЗАПИСИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА ТУЛЫ

Для сопоставления и обобщения практики правового регулирования наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями в сфере ГРАГС в разных субъектах Российской Федерации, ниже будет проведён сравнительный анализ государственных полномочий Комитета ЗАГС Администрации города Тюмени и Комитета записи актов гражданского состояния Администрации города Тулы.

В первую очередь, рассмотрим непосредственно полномочия и правовое регулирование наделения органов МСУ города Тюмени отдельными государственными полномочиями по ГРАГС.

Реализацию полномочий в сфере ГРАГС в городе Тюмени осуществляют органы ЗАГС. Интересным к рассмотрению в городе Тюмени, для нас является именно Комитет записи актов гражданского состояния Администрации города Тюмени (далее – Комитет ЗАГС г. Тюмени).

«Комитет записи актов гражданского состояния Администрации города Тюмени является функциональным органом Администрации города Тюмени и создан с целью выполнения переданных государственных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния в городе Тюмени» [16].

«Комитет в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и

нормативными правовыми актами Тюменской области, Уставом города Тюмени, муниципальными правовыми актами города Тюмени, а также Положением о комитете записи актов гражданского состояния Администрации города Тюмени.

В своей деятельности Комитет подотчетен Главе города Тюмени и непосредственно подчинен заместителю Главы города Тюмени, координирующему и контролирующему его деятельность. Положение о Комитете, а также численность и категории должностей Комитета утверждаются муниципальным правовым актом Администрации города Тюмени.

Комитет и его отделы имеют печати с изображением государственного герба РФ, а также печати, бланки и штампы со своим наименованием ввиду исполнения государственных полномочий по регистрации актов гражданского состояния» [16].

Согласно ФЗ-143, а также Закону Тюменской области № 135 от 08.12.2015 года «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» регистрация актов гражданского состояния в городе выделена как основная задача Комитета ЗАГС. Также к ним относятся:

- 1) ГРАГС: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть.
- 2) Внесение исправлений, изменений в ЗАГС, а также их восстановление и аннулирование.
- 3) Ведение и хранение актовых книг, собранных из ЗАГС на бумажных носителях, создание надлежащих условий их хранения.
- 4) Обеспечение надлежащего хранения и расходования бланков свидетельств о ГРАГС.
- 5) Выдача на основании находящихся на хранении ЗАГС повторных свидетельств о ГРАГС и иных документов, подтверждающих наличие или отсутствие их факта.
- 6) Составление ЗАГС в форме электронных документов в ЕГР ЗАГС.
- 7) Перевод в электронную форму актовых книг, собранных из первых экземпляров ЗАГС, составленных до 1 апреля 2015 года, и хранящихся

в органах ЗАГС по месту государственной регистрации указанных актов гражданского состояния в соответствии с ФЗ-143.

Комитет обладает основными функциями по государственной регистрации всех актов:

- Осуществляет прием заявлений.
- Осуществляет регистрацию всех видов актов.
- Осуществляет выдачу свидетельств о ГРАГС, извещений об отказе в ГРАГС.

Также существуют функции Комитета по внесению исправлений, изменений в ЗАГС и их восстановлению, аннулированию:

- Принимает заявления о внесении исправления, изменения, восстановлении, аннулировании ЗАГС и осуществляет их исполнение.
- Выдаёт свидетельства о ГРАГС с учетом внесенных исправлений, изменений; извещений об отказе во внесении исправления, изменения в ЗАГС; свидетельств о ГРАГС на основании, восстановленной ЗАГС.

Функции по ведению и хранению актовых книг, собранных из ЗАГС на бумажных носителях, созданию надлежащих условий их хранения:

- Формирует из ЗАГС актовые книги о всех актах.
- Обеспечивает режим хранения и учет актовых книг.

Функции Комитета по обеспечению надлежащего хранения и расходования бланков свидетельств, а именно учет выданных и испорченных.

«Функции Комитета по выдаче на основании находящихся на хранении записей актов гражданского состояния повторных свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и иных документов, подтверждающих наличие или отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния:

- Осуществляет прием заявлений о выдаче повторных свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и иных

документов, подтверждающих наличие или отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния, документов, подтверждающих право лица на получение документов о государственной регистрации актов гражданского состояния.

- Выдает повторные свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния, иные документы, подтверждающие наличие или отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния.
- Осуществляет прием запросов о наличии или отсутствии факта государственной регистрации акта гражданского состояния и выдает документы, подтверждающие наличие или отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния» [16].

Функции по решению иных вопросов в пределах полномочий:

- Обеспечивает защиту сведений, доступ к которым ограничен по закону РФ.
- Истребует личные документы граждан с территории иностранных государств.
- Готовит и вносит предложения Главе города Тюмени по структуре, численности и категориям муниципальных и иных должностей Комитета.
- Принимает участие в разработке, вносит на рассмотрение проекты муниципальных правовых актов города Тюмени по вопросам, отнесенным к компетенции Комитета.
- Взаимодействует с органами Администрации города Тюмени, ОМСУ, региональными и федеральными органами государственной власти, хозяйствующими субъектами, организациями по вопросам компетенции Комитета.
- Консультирует работников, органы Администрации города Тюмени по вопросам своей компетенции.

- Представляет и защищает интересы Главы города Тюмени, Администрации города Тюмени, Комитета, в судах, государственных органах, по вопросам своей компетенции.

Комитет для реализации возложенных на него задач и функций может:

- Запрашивать и получать от руководителей органов Администрации города Тюмени, иных организаций необходимые пояснения, документы и материалы.
- Проводить совещания, семинары, конференции, круглые столы для рассмотрения вопросов по своей компетенции.
- Пользоваться информационными банками данных Администрации города Тюмени, компьютерной, копировальной и множительной техникой, использовать муниципальные системы связи и коммуникации.

Главой Комитета является председатель, которого назначает и освобождает от должности Глава города по трудовому законодательству и о муниципальной службе. На председателе лежит персональная ответственность за выполнение возложенных на Комитет задач и функций. Он выполняет:

- а) обеспечение организации работы и руководство деятельностью Комитета;
- б) определение полномочия и распределение обязанности между сотрудниками Комитета, утверждение должностных инструкций;
- в) координацию работы подразделений и сотрудников при выполнении задач и функций;
- г) действует без доверенности от имени Комитета, представляет его во всех учреждениях и организациях;
- д) утверждает положения о подразделениях Комитета;
- е) издает приказы по вопросам компетенции Комитета;
- ж) подписывает документы в соответствии с компетенцией Комитета;
- з) вносит на рассмотрение Главе города Тюмени предложения о численности и категориях должностей Комитета.

Комитет имеет следующую структуру (схема прилагается):

- председатель;
- консультант;
- консультант;
- ведущий юрисконсульт;
- отдел регистрации заключения брака;
- отдел регистрации расторжения брака, смерти;
- отдел регистрации рождения, установления отцовства, усыновления (удочерения), перемены имени;
- «отдел хранения записей актов гражданского состояния и выдачи повторных документов» [16].

Структура Комитета ЗАГС администрации города Тюмени состоит из четырех основных отделов, которая представлена на Рисунке 2.1.



Рис. 2.1. - Структура Комитета ЗАГС Администрации города Тюмени

«Руководители подразделений Комитета несут персональную ответственность за деятельность возглавляемых ими подразделений.

Комитет взаимодействует по вопросам своей компетенции с органами Администрации города Тюмени, органами федеральной, государственной власти, органами местного самоуправления, иными организациями.

Деятельность Комитета финансируется из средств бюджета города Тюмени через административный департамент Администрации города Тюмени» [16].

Закон Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», наделяет Администрацию города Тюмени госполномочиями по ГРАГС.

Пункт 1 ст. 11 этого закона указывает на то, что «органы местного самоуправления муниципальных образований, наделяются следующими государственными полномочиями по государственной регистрации актов гражданского состояния:

1) регистрация актов гражданского состояния: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть;

2) исправление, изменение, восстановление и аннулирование записей актов гражданского состояния;

3) ведение и хранение книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг), собранных из первых экземпляров записей актов гражданского состояния, создание надлежащих условий их хранения;

4) обеспечение надлежащего хранения и расходования бланков свидетельств о регистрации актов гражданского состояния;

5) выдача на основании находящихся у них на хранении записей актов гражданского состояния повторных свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и иных документов, подтверждающих факты государственной регистрации актов гражданского состояния;

б) составление записей актов гражданского состояния в форме электронных документов и их хранение в информационной системе органа записи актов гражданского состояния по месту регистрации соответствующих актов гражданского состояния;

7) перевод в электронную форму актов книг, собранных из первых экземпляров, составленных до 1 апреля 2015 года, и хранящихся в органах ЗАГС по месту государственной регистрации указанных актов гражданского состояния согласно ФЗ-143.

Согласно п. 2. ст. 1 Закона Тюменской области от 08.12.2015г. № 135 определить объём субвенций на исполнение полномочий можно по формуле (2.1):

$$P_{\text{СУБ}} = P_{\text{АУП(СР)}} \times Ч, \quad (2.1)$$

где  $P_{\text{СУБ}}$  - объём субвенций;

$P_{\text{АУП(СР)}}$  - средняя сумма расходов на содержание одной штатной единиц аппарата управления муниципального образования в год;

Ч - штатная численность работников отделов ЗАГС» [13].

Следующее, что нам необходимо для сравнения - рассмотреть непосредственно полномочия и правовое регулирование наделения органов МСУ города Тулы отдельными государственными полномочиями по ГРАГС.

«Комитет записи актов гражданского состояния администрации города Тулы является муниципальным казенным учреждением, отраслевым (функциональным) органом администрации города Тулы, осуществляющим государственные полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории города Тулы. Учредителем Комитета является администрация города Тулы.

Комитет в своей деятельности подотчетен главе администрации города Тулы, оперативно - заместителю главы администрации, курирующему



деятельность комитета, и органу исполнительной власти Тульской области, в компетенцию которого входит организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории Тульской области.

Комитет осуществляет свою деятельность в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международных договоров РФ, Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ, ФЗ -143 и законом Тульской области от 07.12.2005 № 656-ЗТО "О наделении органов местного самоуправления в Тульской области государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния", законами и нормативными правовыми актами РФ и Тульской области, Уставом муниципального образования город Тула, муниципальными правовыми актами муниципального образования город Тула и Положением о Комитете ЗАГС Администрации города Тулы» [17].

Положение о комитете город Тулы, в отличие от Тюменского Положения, обозначает, что орган обладает правами юридического лица. От своего имени он приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права, также должен быть истцом и ответчиком в суде. Его обособленное имущество закреплено на праве оперативного управления. Также обладает самостоятельным балансом, сметой, лицевыми счетами.

Его финансируют за счет субвенций из федерального бюджета, а также за счет средств бюджета МО город Тула.

Комитет имеет в составе подразделения ЗАГС, и все, включая комитет, имеют печати с изображением Государственного герба РФ, другие штампы и бланки, необходимые для своей деятельности. У каждого подразделения печать имеет свой номер, обозначенный арабскими цифрами, начиная с цифры 2 и далее для второй и последующих печатей.

Задачи, которые комитет выполняет:

- госполномочия на ГРАГС и других юридически значимых действий на территории города Тулы;

- все необходимые условия для учёта, обработки, надлежащего хранения и использования архивного фонда;
- повышение качества и культуры обслуживания населения.

Комитет осуществляет следующие функции:

В сфере осуществления государственных полномочий на ГРАГС и других юридически значимых действий:

- Направляет сообщение об исправлениях и изменениях, внесенных в ЗАГС, в органы, определенные действующим законодательством, а также сообщение об исправлениях и изменениях, внесенных в ЗАГС в уполномоченный орган исполнительной власти Тульской области в отношении актовых записей составленных до 01.10.2018 года.
- Осуществляет внесение исправлений и изменений в ЗАГС, а также восстановление и аннулирование; выдачу повторных свидетельств о ГРАГС и справок, подтверждающих её факт; истребование документов, исполнение заявлений граждан и запросов организаций.
- Направляет сообщение об исправлениях и изменениях, внесенных в ЗАГС в комитет Тульской области по делам ЗАГС и другие органы.
- Проводит мероприятия, направленные на защиту охраняемой законом информации.
- Осуществляет государственную регистрацию заключения брака на дому, в медицинских и других учреждениях.
- Предоставляет по закону сведения о ГРАГС.
- Оказывает международную правовую помощь по истребованию и пересылке документов о РАГС.
- Осуществляет учет, хранение и контроль за использованием бланков свидетельств.

В сфере создания условий для учета, обработки, надлежащего хранения и использования архивного фонда:

- Формируются, учитываются и обрабатываются ЗАГС на бумажном носителе, обеспечивается сохранность. Оформляются актовые книги для передачи на постоянное хранение.
- Производит формирование, хранение, учёт и использование документов, образовавшихся в процессе деятельности органа.
- Формируется электронная база данных актов гражданского состояния, обеспечивается ее сохранность, а также защита охраняемых законом сведений.

Также в отличие от Тюменского закона, Тульским выделяется отдельная сфера задач комитета - повышения качества и культуры обслуживания населения, в пределах которой:

- Ведётся прием граждан, рассматривает письма, обращения и предложения руководителей организаций, а также заявления, обращения и жалобы граждан.
- Разъясняет населению законодательство в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.
- Проводит торжественную регистрацию заключения брака по желанию лиц, вступающих в брак, торжественную регистрацию рождения с согласия родителей новорожденных, торжественные церемонии чествования юбиляров семейной жизни по их заявлению.

Следует отметить, что вышеуказанная функция Комитетом ЗАГС г. Тюмени также осуществляется, однако это не отражено в его Положении.

Изучив статью 2 Закона Тульской области № 656-ЗТО от 07.12.2005 года «О наделении органов местного самоуправления в Тульской области государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния» (далее – Закон Тульской области) и статью 11 Закона Тюменской области от 8 декабря 2015 г. № 135 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», можно констатировать, что полномочия по ГРАГС Комитета ЗАГС г. Тулы и Комитета ЗАГС города Тюмени в целом идентичны.

Однако заметно различие в вышеописанных Положениях о комитетах, к примеру, Тульское положение содержит разделы функций по иным сферам, чего нет в положении о комитете ЗАГС Администрации города Тюмени.

Следует отметить разницу в подходах этих двух субъектов к изданию закона о наделении органов МСУ полномочиями, ведь наименование законов говорит само за себя. Тюменская область объединила в законе все передаваемые органам МСУ государственные полномочия, выделяя для полномочий по ГРАГС одну статью, содержащую основные полномочия и формулу для определения объёма субвенций. В свою очередь, Тульская область наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями на ГРАГС выделила как самостоятельный закон, соответственно в нём содержится оощаемо более подробное и детально описание в сравнении с Законом Тюменской области.

Тульский закон полномочия на ГРАГС определяет более подробно, прописывая также права и обязанности органов МСУ, органов государственной власти области, Правительства области и Губернатора.

Также, в нём говорится, что «финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния, ежегодно предусматриваются в законе области о бюджете области в виде субвенций, выделяемых из федерального бюджета на реализацию указанных полномочий».

Объем субвенции  $i$ -му органу местного самоуправления для осуществления государственных полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния определяется по формуле (2.2):

$$V_i = S_{\text{фот}i} \times K_{\text{фот}} + S_{ki} \times K_k + S_{pi} + S_{oi} \times K_{\text{рпц}} + S_{ii} \times K_{\text{рпц}} + S_{cvi} \times K_{\text{рпц}} + S_{п} \times N_i + K_i \times S, \quad (2.2)$$

где  $S_{\text{фот}i}$  [15] - годовой фонд оплаты труда и начислений на оплату труда муниципальных служащих, осуществляющих государственные полномочия на

ГРАГС, и работников не муниципальной службы по техническому обеспечению ГРАГС, согласно утвержденному штатному расписанию  $i$ -го органа МСУ;

$K_{\text{фот}}$  - коэффициент увеличения (индексации) денежного содержания;

$S_{ki}$  - сумма коммунальных расходов  $i$ -го органа МСУ (согласно заключенным договорам);

« $K_k$  - коэффициент роста расходов по коммунальным услугам, определяемый уполномоченным органом исполнительной власти области, на очередной финансовый год;

$S_{pi}$  - сумма расходов на ремонтные работы  $i$ -го органа местного самоуправления, выделяемая по решению органа исполнительной власти области, уполномоченного по делам записи актов гражданского состояния, с учетом плановых предложений, согласно утвержденной проектно-сметной документации;

$S_{oi}$  - сумма расходов на услуги охраны  $i$ -го органа местного самоуправления (согласно заключенному договору);

$S_{ii}$  - сумма расходов на услуги информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"  $i$ -го органа местного самоуправления (согласно заключенному договору);

$S_{сви}$  - сумма расходов на услуги по поддержке и функционированию защищенных каналов связи  $i$ -го органа местного самоуправления (согласно заключенному договору);

$K_{\text{рпц}}$  - коэффициент роста потребительских цен, определяемый уполномоченным органом исполнительной власти области, на очередной финансовый год;

$S_{п}$  - сумма расходов на приобретение прочих услуг и материальных затрат органов местного самоуправления (услуги связи, транспортные услуги, аренда помещений, содержание нефинансовых активов, приобретение оборудования, оформление залов торжественной регистрации, оформление справочно-информационных материалов, модернизация рабочих мест)» [15];

$N_i$  - коэффициент сложности актов гражданского состояния и юридически значимых действий, совершаемых  $i$ -м органом МСУ, который определяется по формуле (2.3):

$$N_i = N_i / N, \quad (2.3)$$

где  $N_i$  - количество актов гражданского состояния и юридически значимых действий, совершенных  $i$ -м органом МСУ за отчетный период;

$N$  - количество актов гражданского состояния и юридически значимых действий, совершенных органами МСУ за отчетный период;

$K_i$  - количество записей актов гражданского состояния, составленных органами ЗАГС в  $i$ -муниципальном образовании, подлежащих конвертации (преобразованию) в форму электронного документа в соответствующем году, которое определяется органом исполнительной власти области, уполномоченным по делам записи актов гражданского состояния;

$S$  - стоимость одной записи акта гражданского состояния, которая определяется на соответствующий год органом исполнительной власти области, уполномоченным по делам ЗАГС» [15].

Таким образом, можно сделать вывод, что Законом Тульской области № 656-ЗТО от 07.12.2005 года «О наделении органов местного самоуправления в Тульской области государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния» объем субвенции рассчитывается более детальной и объемной формулой, охватывается и учитывается каждая строка расходов органа, а также всех органов МО. В свою очередь Законом Тюменской области № 135 от 8 декабря 2015 г. «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» «объем субвенций определяется средней суммой расходов на содержание одной штатной единицы аппарата управления МО в год» [13].

## 2.3 НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

Согласно Федеральному закону от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее - Федеральный закон) актами гражданского состояния являются «действия граждан или события, которые характеризуют правовое состояние граждан, а также влияют на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей. Государственная регистрация актов гражданского состояния устанавливается в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства.

Государственной регистрации подлежат следующие акты гражданского состояния: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть» [8]. Перед нами стоит цель рассмотреть процедуру государственной регистрации акта о рождении, а конкретно, проанализировать основание для государственной регистрации рождения, а также осветить основную актуальную проблему, для которой правового решения на данный момент нет.

«Основания для государственной регистрации рождения:

- документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией независимо от ее организационно-правовой формы (далее - медицинская организация), в которой происходили роды;
- документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией, врач которой оказывал медицинскую помощь при родах или в которую обратилась мать после родов, либо индивидуальным предпринимателем, осуществляющим медицинскую деятельность, - при родах вне медицинской организации;

- заявление лица, присутствовавшего во время родов, о рождении ребенка - при родах вне медицинской организации и без оказания медицинской помощи» [8], это именно то основание, которое мы рассмотрим далее.

«При государственной регистрации рождения ребёнка на основании заявления лица, присутствовавшего во время родов, вне медицинской организации и без оказания медицинской помощи, может быть достаточным лишь показание свидетеля, других документов, подтверждающий факт рождения ребёнка у данной женщины в определенный момент времени, закон не предусматривает. Такой способ регистрации рождения ребёнка может быть легальным способом для недобросовестных граждан зарегистрировать несуществующих детей, детей, рожденных суррогатной матерью либо гражданами Российской Федерации за пределами территории России и зарегистрированных в компетентных органах иностранного государства.

Кроме того, такое условие закона может быть весьма удобным правом для таких преступлений как похищение и продажа новорожденных детей (ст.ст.126-127.1 УК РФ). А также для "черного рынка" суррогатного материнства, когда без заключения специализированного договора и прохождения сложных юридических процедур, женщина, родившая ребёнка, передает младенца обеспеченной супружеской паре за вознаграждение. Те, в свою очередь регистрируют рождение ребёнка так, будто произошли роды вне медицинской организации, без предъявления медицинских документов» [Проблемы взыскания убытков..., с. 450].

«При этом участились попытки использования подобной регистрации для совершения незаконных действий, в частности для регистрации, несуществующих детей, в целях получения государственных выплат, социальных пособий, а также сокрытия подлинного происхождения ребенка. Факты использования мошеннических действий с целью получения государственных выплат, в том числе материнского капитала, приобретения



иных государственных благ были зафиксированы в Астраханской, Новосибирской, Омской и других областях.

Специалисты Министерства юстиции Российской Федерации отмечают, что законом такое основание для государственной регистрации рождения ребенка, как заявление лица, присутствовавшего во время родов, было предусмотрено для отдаленных и малонаселенных местностей, в которых отсутствуют родовспомогательные и иные медицинские учреждения, в которые может обратиться женщина за оказанием медицинской помощи во время или после родов.

По нашему мнению, для решения вышеуказанных проблем, данное уточнение должно быть отражено в ст. 14 Федерального закона, где указаны основания для регистрации рождения по свидетельским показаниям, и должно быть использовано только для подобных случаев.

А для родов на дому необходимо подтверждение медиков. Это заключение участкового педиатра, осмотревшего новорожденного и заключение акушера-гинеколога, подтвердившего родоразрешение у конкретной женщины. Она должна будет обратиться либо в медицинскую организацию независимо от ее организационно-правовой формы, либо к индивидуальному предпринимателю, осуществляющему медицинскую деятельность, вызвав специалистов на дом. Это позволит ей получить документ установленной формы о рождении, содержащий заключения двух вышеуказанных специалистов, который будет являться основанием для государственной регистрации рождения в органе ЗАГС. Рассмотрим пример, доказывающий, что подтверждение рождения лишь акушером-гинекологом является недостаточным. Например, если женщина родила ребёнка дома, по своему выбору без вмешательства медпомощи, а ребёнок умер, она обращается к акушеру-гинекологу, который подтверждает родоразрешение. Далее гражданка обращается в орган ЗАГС для регистрации рождения, скрывая факт смерти ребёнка, получает гербовый документ – свидетельство о рождении, с целью получения государственных выплат, в том числе материнского капитала, приобретения иных государственных благ.

Именно поэтому, мы считаем важным, в случае родов на дому, помимо справки от гинеколога, получение женщиной заключения от педиатра, который осмотрел малыша, измерил рост, вес, его общее состояние и т. д.

Обращение за медицинской помощью не является обязанностью гражданина, а является его правом. Так же, как и выбор способа появления на свет его ребёнка. Если родители сделали свой выбор, родить ребёнка дома и отказались от медицинской помощи, то предлагаемое нами, подтверждение факта рождения их ребёнка никак не ограничит их прав.

Дополнение оснований в ст. 14 Федерального закона для регистрации рождения детей, рожденных вне медицинской организации и без оказания медицинской помощи, полагаем, будут эффективной мерой для предотвращения преступлений таких как лжесвидетельство, мошенничество и другие, исключит выплаты государством пособий, материнского капитала на несуществующих детей» [Иноземцева, с 99-101].

«Каждый гражданин имеет имя, полученное им при регистрации записи акта о его рождении, которое идентифицирует его как личность и отличает от других. Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) определяет «имя» как понятие, имеющее три составляющих: «фамилия, собственно имя и отчество. Согласно п. 2 ст. 19 ГК РФ гражданин вправе переменить свое имя в порядке, установленном законом. Перемена гражданином имени не является основанием для прекращения или изменения его прав и обязанностей, приобретенных под прежним именем. При этом гражданин обязан принять необходимые меры для уведомления своих должников и кредиторов о перемене своего имени и несет риск последствий, вызванных отсутствием у этих лиц сведений о перемене его имени» [4].

Законом не установлены ограничения по количеству перемен в течение жизни гражданина, есть лишь необходимость в соблюдении порядка государственной регистрации акта о перемене имени, предусмотренные ст. 47

ГК РФ и главой VII Федерального закона от 15.11.1997 №143-ФЗ "Об актах гражданского состояния».

Перед нами стоит цель рассмотреть некоторые ситуации, касающиеся государственной регистрации перемены имени, которые, на наш взгляд, должны быть прописаны на законодательном уровне.

Итак, далее проанализируем ст. 58 Федерального закона № 143, в соответствии с которой: «1. Лицо, достигшее возраста четырнадцати лет, вправе переменить свое имя, включающее в себя фамилию, собственно имя и (или) отчество.

2. Перемена имени производится органом записи актов гражданского состояния по месту жительства или по месту государственной регистрации рождения лица, желающего переменить фамилию, собственно имя и (или) отчество.

3. Перемена имени лицом, не достигшим совершеннолетия, производится при наличии согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя, а при отсутствии такого согласия на основании решения суда, за исключением случаев приобретения лицом полной дееспособности до достижения им совершеннолетия в порядке, предусмотренном законом.

4. Перемена имени лицу, не достигшему возраста четырнадцати лет, а также изменение присвоенной ему фамилии на фамилию другого родителя производится на основании решения органа опеки и попечительства в порядке, установленном статьей 59 Семейного кодекса Российской Федерации.

5. Перемена имени подлежит государственной регистрации в органах записи актов гражданского состояния» [8].

«А также, Административный регламент предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации (далее - Административный регламент), в п. 44 указывает, что государственная

регистрация перемены имени в отношении лиц, не достигших возраста 14 лет не производится.

На наш взгляд, формулировка п. 1 ст. 58 не является полной, так как ее содержание находит противоречие с формулировкой п. 3 этой же статьи. А именно, п. 1 указывает, что лицо, достигшее возраста четырнадцати лет, вправе обратиться в орган ЗАГС с заявлением о перемене имени. Если трактовать это буквально, то мы понимаем, что ребёнок самостоятельно вправе подать заявление о перемене имени. Но всё же, п. 3 определяет необходимость в согласии обоих родителей на перемену имени и при её отсутствии, перемена возможна на основании решения суда. Наблюдается двусмысленность: с одной стороны, ребёнок четырнадцати лет имеет право на перемену имени; с другой стороны – для осуществления своего права ему необходимо согласие родителей. При этом, если согласие дано не будет, то только суд все же санкционирует перемену имени ребёнку. Если для осуществления права одного субъекта требуется согласие другого, значит это право является условным. В связи с вышеуказанным считаем, что сохранение статьи в прежней редакции приводит граждан в заблуждение.

Рассматриваемые нормы пунктов 1 и 3 ст. 58 Федерального закона нуждаются в уточнении. Возможным решением, на наш взгляд, может стать формулировка норм в отдельном пункте статьи: «Лицо, достигшее возраста четырнадцати лет, вправе переменить свое имя, включающее в себя фамилию, собственно имя и (или) отчество, при наличии согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя, а при отсутствии такого согласия на основании решения суда, за исключением случаев приобретения лицом полной дееспособности до достижения им совершеннолетия в порядке, предусмотренном законом»» [Иноземцева, с. 118-121].

Установление отцовства ребёнка и его происхождения являются условиями для сохранения его прав, а для родителей - исполнения обязанностей по его воспитанию. Семейный кодекс Российской Федерации (далее - СК РФ) и

Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» № 143 (далее – ФЗ-143) предписывают порядок процедуры установления отцовства в зависимости от различных обстоятельств.

В соответствии с п. 2 статьи 48 СК РФ «если ребёнок родился от лиц, состоящих в браке между собой, а также в течение трёхсот дней с момента расторжения брака, признания его недействительным или с момента смерти супруга матери ребенка, отцом ребёнка признается супруг (бывший супруг) матери, если не доказано иное» [3]. Такое явление называется презумпцией отцовства, и оно основывается на предположении, что, если женщина забеременела и(или) родила ребёнка в период брака, то отцом ребёнка является её муж, (бывший муж, супруг по недействительному браку) и направлено на упрощение регистрации отцовства в данных ситуациях. И в таком случае отцовство будет установлено на основании свидетельства о заключении брака. Это явление исторически сложилось уже давно и характерно подавляющему большинству мировых правовых порядков. Идея презумпции и её необходимость, в большинстве случаев не вызывает возражений, однако существуют ситуации, когда идея, заложенная п. 2 статьи 48 СК РФ, вызывает негодование у матери и (или) отца ребёнка, биологического и презюмируемого. Так, если женщина находясь в браке забеременела не от своего мужа, и есть другой мужчина, который готов добровольно установить своё отцовство, предполагается, что сделать это в органах записи гражданского состояния будет не возможно, поскольку по закону правило о презумпции отцовства обязывает специалиста органа ЗАГС указать в качестве отца ребёнка супруга матери (если к моменту рождения ребёнка брак не был расторгнут) или бывшего мужа матери (если брак расторгнут). Единственный вариант, когда мать ребёнка и фактический отец могут рассчитывать на установление отцовства в органе ЗАГС, если они до рождения ребёнка вступили в брак. В ином случае, установление отцовства фактического отца возможно только через оспаривание отцовства отца по презумпции в судебном порядке, которое, как известно, требует времени и финансовых затрат.

Минюст РФ как орган осуществляющий контроль и надзор в сфере ГРАГС пытался урегулировать ситуации с презумпцией отцовства, где была явная коллизия интересов. Так, Минюст РФ при наличии презумпции бывшего супруга матери разработал инструкции для органов ЗАГС в виде методических рекомендаций и предлагал регистрировать отца на основании совместного заявления его и матери ребёнка, если бывший супруг был на это согласен, то есть по сути необходимо было совместное «тройное» заявление. Разумеется, подача такого заявления не основана ни на законе, ни на подзаконном нормативном акте, методические рекомендации не имеют силу правовой нормы.

На наш взгляд, в процессе процедуры регистрации установления отцовства при обоюдном решении все заинтересованные лица заявляют, что презумируемый отец фактическим не является, то органу ЗАГС не нужно производить запись акта о рождении, внося сведения об отце по презумпции. То есть, нужно, чтобы закон предоставил возможность опровержения презумпции по заявлению всех заинтересованных лиц, которыми считаются мать ребёнка и презумируемый. Предлагаем изложить п. 2 ст. 48 СК РФ в следующей редакции: «Если ребёнок родился от лиц, состоящих в браке между собой, а также в течение трёхсот дней с момента расторжения брака, признания его недействительным или с момента смерти супруга матери ребёнка, отцом ребёнка признается супруг (бывший супруг) матери, если не доказано иное путём подачи совместного заявления об опровержении презумпции матери ребёнка и презумируемого отца либо в порядке, предусмотренным статьёй 52 СК РФ. Отцовство супруга матери ребёнка удостоверяется записью об их браке».

В этом случае запись об отце ребёнка должна производиться в зависимости от того, желают ли фактический отец и мать ребёнка устанавливать отцовство. Если заявление подано, то сведения об отце будут внесены на основании п. 3 статьи 48 СК РФ. А в обратном случае сведения об отце вносятся по указанию матери в порядке, предусмотренном п. 3 статьи 51 СК РФ и эту норму также нужно скорректировать. Предлагаем изложить ее в следующей редакции: «В случае рождения ребёнка у матери, не состоящей в браке, или при подаче

совместного заявления об опровержении презумпции отцовства (п. 2 ст. 48 СК РФ) при отсутствии совместного заявления родителей или при отсутствии решения суда об установлении отцовства фамилия отца ребёнка в книге записей рождений записывается по фамилии матери, имя и отчество отца ребёнка – по ее указанию».

По нашему мнению, предлагаемые уточнения являются целесообразными, ведь они удовлетворяют права и законные интересы всех лиц «треугольника». Также избавляют от проведения лишних процедур. Проблему появления такой ситуации, когда законный супруг не является отцом, нужно решать комплексом мер с помощью политики повышения нравственности населения и упрощением процедуры до административной, то есть заявление матери ребёнка и её супруга.

Следующее, что является интересным для рассмотрения – это присвоение имени ребёнку при государственной регистрации рождения. Согласно статье 18 Федерального закона № 143, а также статье 58 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) родители называют ребёнка по своему соглашению, а в случае его отсутствия это разногласие решают органы опеки и попечительства, в соответствии с п. 4 статьи 58 СК РФ. Выбрать нестандартное, «странное» имя для ребёнка в настоящее время – тенденция. Что в свою очередь, нарушает права ребёнка на имя. Родители не воспринимают субъективно свою обязанность дать имя ребёнку. Статьёй 18 ФЗ-143 и статьёй 58 СК РФ прописаны ограничения, которые запрещают использовать в именах «цифры, буквенно-цифровые обозначения, числительные, символы и не являющихся буквами знаки, за исключением знака "дефис", или их любую комбинацию либо бранные слова, указания на ранги, должности, титулы» [3]. Следует отметить, что значения имён на языках республик различны и используя ограничения необходимо это учитывать, исходя из национальных обычаев. Как показывает статистика, никогда не уменьшается количество родителей, выбирающих необычные имена для своих детей. Один из ярких примеров оригинального имени современности — российский мальчик «БОЧ рВФ 260602 (Биологический

Объект Человек рода Ворониных — Фроловых, родившийся 26.06.02)», «насколько известно, маленький БОЧ (так его называют) до сих пор живет без документов, так как суд встал на сторону органов ЗАГС г. Москвы, отказавшихся регистрировать ребенка с таким именем в защиту его интересов» [Бугаева, с. 26]. Хотя на момент его рождения, ограничений по выбору имени ребёнка еще не было. До 13 лет у него не было документов, по достижении им 14 лет, он сам выбрал себе имя Игорь. Много и других примеров имён в разных субъектах РФ: Дельфин, Русалка, Смородина, Антилопа, Космос, Каспер Ненаглядный, Жужа, Салат Латук, Бабоурод, Самерсет Оушен, Прахлада, Виagra, Санитайзер (но маму отговорили) и многие другие. Эти имена не противоречат ограничениям, указанным в статье 18 ФЗ-143 и статье 58 СК РФ. Выбирая подобные имена с идеологической нагрузкой, родители злоупотребляют в реализации своего права, руководствуются своими желаниями и исходя из своих интересов, желая выделить ребёнка и придать ему исключительности, не задумываясь о психологических аспектах влияния такого имени на жизнь ребёнка, с такой психологической нагрузкой ребёнок не сможет справиться. «Выбор имен для детей — это не та сфера, где стоит упражняться в остроумии и креативности. Главное, чтобы имя сочеталось с фамилией и отчеством и понравилось самому малышу, когда он повзрослеет. Право ребёнка на достойное имя – это одно из первых и важнейших прав новорождённого, которое является базовой ценностью семейного права. Имя выступает показателем внутренних и внешних качеств своего носителя. С расширением границ мировоззрения человека, также растёт и ценность его имени. Когда личность имеет широкое духовное и нравственное содержание, тем больше она ценит своё имя и тем более неуместна любая дискриминация личности» [Бугаева, с. 25]. Законом не установлены критерии для выбора имени при государственной регистрации рождения ребёнка. Нет списка имён. Хотя органы ЗАГС также «сверяют» выбор родителей со справочниками личных имён ( разработан в 1957 году в РСФСР и содержит самые распространённые русские имена и имена всех народов республик и областей. Его рекомендовал Минюст РСФСР органам ЗАГС. Сегодня для



сотрудников органов ЗАГС также доступны многие современные справочники имён), что, на наш взгляд, вполне обосновано, но на законодательном уровне это не предусмотрено и специалисты органов ЗАГС нередко сталкиваются с гражданами, категорически возражающими и настаивающими на своём выборе имени и даже его написании (например, с умышленной ошибкой в имени или при написании отчества).

Таким образом, наш закон не запрещает выбирать нелепые имена для детей, вызывающие ассоциацию с неодушевлёнными предметами, в сфере погоды, географии, животными и их кличками, растениями, грибами, вирусами, любыми публичными мероприятиями.

Во многих зарубежных государствах закон зачастую более строг к выбору имени ребёнка. В некоторых европейских странах – в Дании, Италии, Эстонии и др. – действуют специальные законы, посвящённые именам. Например, «в Дании Закон «Об именах собственных» предусматривает список 7000 разрешенных имен. В Италии запрещено называть ребенка именем отца (если отец жив), давать братьям или сестрам одинаковые имена, использовать в качестве личного имени фамилию, давать имена с оскорбительным значением. В Швейцарии, Франции, Мексике нельзя называть ребёнка в честь какого-то бренда» [82]. В Азербайджане есть «Правила присвоения и изменения имени, фамилии отчества» от 12.05.2011 года, которые запрещают имена, причиняющие ущерб интересам ребёнка либо не соответствует его полу, также под запретом смешные имена.

Так как до сих пор существуют случаи, когда родители называют своих детей необычными и «странными» именами, именно смешным и оскорбительным значением, можно сделать вывод, то некоторые аспекты присвоения детям имён нуждаются в доработке и дальнейшем правовом совершенствовании.

Полагаем, что решением этой проблемы может стать принятие единого перечня имён собственных с учетом многонациональности Российской Федерации Министерством юстиции Российской Федерации, в ведении которого

находятся вопросы записи актов гражданского состояния, и, внедрение его на законодательном уровне для работы органам ЗАГС Российской Федерации. Данное решение, разделяемое нами полностью, было предложено О. Ю. Юрченко. Нами также предлагается, создание такого перечня именно в электронном виде. Считаем необходимым внедрение электронного перечня в систему ФГИС ЕГР ЗАГС, которая «создана во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 января 2016 года № 13 [18]. Это программное обеспечение, разработанное ФНС России, в котором осуществляется государственная регистрация всех видов записей актов, производятся действия, касающиеся изменения уже существующих записей, в том числе действия по выдаче повторных документов. Фактически создана единая облачная среда, в которой уполномоченные сотрудники органов ЗАГС, после подтверждения права на доступ к системе, смогут выполнять любое действие по государственным услугам в сфере актов гражданского состояния, используя при этом все преимущества централизованной системы хранения данных» [81]. Полагаем, что при регистрации рождения и присвоения имени ребёнку, в поле «имя» при вводе выбранного имени система проведёт проверку и соотнесёт с перечнем имён. И в случае, соответствия перечню имя в строке станет выделено зелёным цветом, и система позволит дальнейшую регистрацию рождения. Но если имя причиняет ущерб интересам ребёнка и соответственно отсутствует в перечне, то в этом поле имя станет выделено красным цветом и сопутствующей информацией о необходимости обращения родителей к начальнику отдела и комиссии в последующем, в случае отказа ими выбрать имя согласно перечню. Если родители отказываются выбирать имя, включенное в перечень, и настаивают на своём «особом» имени, для осуществления регистрации рождения им потребуется получить «заключение специальной комиссии, состоящей из представителей органов опеки и попечительства, органов ЗАГС, отдела по защите прав несовершеннолетних, действующего при органах местного самоуправления, филолога, лингвиста, психолога» [Юрченко, с. 24]. Проведя полный анализ, комиссия даёт обоснованное заключение, которое родители

могут обжаловать в суде если несогласны с ним. Эта процедура, на наш взгляд, не позволит дать ребёнку неблагозвучное, оригинальное, но в то же время оскорбительное имя, которое хотя и соответствует требованиям законодательства, однако нарушает права ребёнка на достойное имя и уважение личности.

У нас нет цели ущемить права родителей в возможности выбирать имя для их новорожденного ребёнка, как это было, например, в Заире (сейчас Демократическая Республика Конго), «где было запрещено называть детей христианскими именами, в ответ на это в Бельгии не регистрировали детей, чьи родители — выходцы из Конго, африканскими именами. Мы лишь пытаемся найти способы правового воздействия на родителей, полагающих, что, назвав малыша уникальным именем, они обеспечат ему индивидуальность и повышенное внимание всех тех, с кем ему придется сталкиваться в жизни» [Юрченко, с. 24].

Также, «нередко в органы ЗАГС обращаются граждане, сменившие свой биологический пол посредством медицинского вмешательства, желающие следующим этапом в своих документах сменить пол и соответственно имя. Этот процесс с недавнего времени уже урегулирован ст. 70 Федерального закона №143, которая дополнена нормой, содержащей утвержденную форму документа об изменении пола, и позволяет без вопросов сменить пол в документах.

Однако, существуют случаи, когда гражданин не собирается проходить все предварительные этапы смены биологического пола, проведения длительной гормональной коррекции, хирургической коррекции половых органов, а хочет только сменить имя на необходимый пол, при этом оставив свой пол при рождении и в паспорте без изменений.

Так, гражданин, к примеру, «Макар», желает произвести государственную перемену имени (фамилию, имя, отчество) на имя «Фаина» и соответственно изменить фамилию и отчество на окончания в женском роде.

В таких ситуациях граждане часто сталкиваются с отказами органов ЗАГС, которые ссылаются на справочники личных имён, где «Фаина» не является мужским именем и не может быть присвоено гражданину мужского пола. По закону возникновение права на перемену имени не обусловлено какими-либо особыми причинами. Ни Федеральный закон, ни какой-либо иной нормативно-правовой акт не содержат ни перечня уважительных причин перемены имени, ни каких-либо критериев, предъявляемых к избираемому имени. Для перемены имени достаточно желания самого заявителя и соблюдения установленной законом процедуры.

Однако, на наш взгляд, отделить «юридический» пол от физического невозможно. Человек получает имя в соответствии с полом, а он определяется биологически по соответствующим признакам. То есть если гражданин, идентифицирует свою личность с противоположным полом, ощущает себя таким и желает носить имя более соответствующее его гендерной идентичности, то в настоящее время ему доступны и смена биологического пола и внесение изменений в его документы начиная от свидетельства о рождении. Но только перемена имени на противоположный пол недопустима.

Поэтому, считаем, в Федеральном законе и Административном регламенте должен быть определён порядок выбора имени для граждан, желающих сменить пол только своего имени, должны быть чётко прописаны рамки, что допустимо, а что - нет. Такое уточнение значительно улучшит процесс государственной регистрации перемены имени как для самих специалистов органа ЗАГС, так и для гражданина. Совершенствование законодательства должно быть направлено на устранение указанных пробелов для успешной реализации гражданских и семейных правоотношений» [Иноземцева, с. 118-121].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении проведённого нами исследования можно сделать основные выводы по рассмотренной теме.

Местным самоуправлением можно называть организацию деятельности граждан, которая обеспечивает населению самостоятельность в решении вопросов местного значения, и в управлении муниципальной собственностью, отталкиваясь от интересов всех жителей этой территории.

Первая часть, составляющая компетенцию органов МСУ - обязательная.

К ней относятся вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, передаваемые органам МСУ. Вторая – факультативная, содержит права органов МСУ на решение вопросов, не являющимися вопросами местного значения, а также другие вопросы.

Одна из ключевых проблем — это точность определения «компетенции органов местного самоуправления». Более того, продуктивность публичной власти и всей системы оценивается исходя из разумного разделения компетенции.

Некоторые сферы государственных полномочий, передаваемые органам МСУ – это ГРАГС; лицензирование розничной продажи алкогольной продукции; назначение и выплата компенсационных выплат; формирования и организации деятельности административных комиссий на территориях субъектов РФ и многие другие.

На сегодняшний день, государством переданы многие полномочия органам МСУ с помощью соответствующих региональных законов.

Из законодательства можно выделить три основных способа «наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: закон субъекта о местном самоуправлении, закон субъекта о порядке наделения органов местного самоуправления такими полномочиями и отдельные законы о порядке передачи отдельных полномочий» [7].

Государство после передачи своих полномочий продолжает контролировать все сферы. Это единственный способ его контроля за деятельностью органов МСУ, который предусмотрен Конституцией РФ.

Каждый гражданин в течение своей жизни несколько раз является субъектом отношений по ГРАГС.

Актами гражданского состояния называют действия граждан либо события, которые характеризуют правовое состояние граждан, а также влияют на возникновение, изменение или прекращение их прав и обязанностей. Они подлежат государственной регистрации, существует семь таких видов: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть. Государственную регистрацию производят органы ЗАГС, а их образуют органы власти субъектов. Также многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг исполняют полномочия на государственную регистрацию и могут производить регистрацию только нескольких актов. Граждане РФ, проживающие в иностранных государствах, могут зарегистрировать своё гражданское состояние в консульских учреждениях РФ страны их проживания.

Полномочия на ГРАГС финансируются в виде субвенций. Их зачисляют из федерального бюджета на счета бюджетов субъектов.

Для сопоставления и обобщения практики правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере ГРАГС в разных регионах, в данной выпускной квалификационной работе нами был проведён сравнительный анализ государственных полномочий Комитета ЗАГС Администрации города Тюмени и Комитета ЗАГС Администрации города Тулы.

При сравнении норм законов Тюменской и Тульской областей о наделении органов МСУ государственными полномочиями на ГРАГС, нами была выявлена разница в подходах обоих субъектов к изданию закона о наделении органов МСУ отдельными государственными полномочиями. Тюменская область объединила в законе все полномочия передаваемые органам МСУ, а Тульская область, в свою

очередь, для наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями на ГРАГС выделила отдельный закон, соответственно в нем весь порядок описывается более подробно и детально в отличие с Законом Тюменской области.

Закон Тульской области № 656-ЗТО от 07.12.2005 года «О наделении органов местного самоуправления в Тульской области государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния» объем субвенции рассчитывает более подробной и объемной формулой, учитывая каждую строку расходов органа. Тем не менее, Закон Тюменской области № 135 от 8 декабря 2015 г. «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», в свою очередь, определяет объем субвенций средней суммой расходов на содержание одной штатной единиц аппарата управления муниципального образования в год.

Выявлены некоторые проблемы при государственной регистрации рассматриваемых актов гражданского состояния, а именно: о рождении, об установлении отцовства, о перемене имени.

- 1) Государственной регистрации рождения ребёнка на основании заявления лица, присутствовавшего во время родов, вне медицинской организации и без оказания медицинской помощи.

Найдено возможное решение — это заключение участкового педиатра, осмотревшего новорожденного и заключение акушера-гинеколога, подтвердившего родоразрешение у конкретной женщины, вне медицинской организации. Заключение двух специалистов будут зафиксированы, в выданном документе о рождении, установленной формы, который будет являться основанием для государственной регистрации рождения в органе ЗАГС.

- 1) Коллизия формулировки норм пункта 1 и 3 статьи 58 «Перемена имени» Федерального закона от 15.11.1997 г. № 143 «Об актах гражданского состояния».

Возможным решением, на наш взгляд, может послужить общая формулировка норм в отдельном пункте статьи: «Лицо, достигшее возраста четырнадцати лет,

вправе переменить свое имя, включающее в себя фамилию, собственно имя и (или) отчество, при наличии согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя, а при отсутствии такого согласия на основании решения суда, за исключением случаев приобретения лицом полной дееспособности до достижения им совершеннолетия в порядке, предусмотренном законом».

## 2) Презумпция отцовства, противоречащая интересам сторон.

Полагаем, в процессе процедуры регистрации установления отцовства при обоюдном решении все заинтересованные лица заявляют, что презумируемый отец фактически не является, то органу ЗАГС не нужно производить запись акта о рождении, внося сведения об отце по презумпции. Нами предлагается изложение пункта 2 ст. 48 СК РФ в следующем виде: «Если ребёнок родился от лиц, состоящих в браке между собой, а также в течение трёхсот дней с момента расторжения брака, признания его недействительным или с момента смерти супруга матери ребёнка, отцом ребёнка признается супруг (бывший супруг) матери, если не доказано иное путём подачи совместного заявления об опровержении презумпции матери ребёнка и презумируемого отца либо в порядке, предусмотренным статьёй 52 СК РФ. Отцовство супруга матери ребёнка удостоверяется записью об их браке».

## 3) Присвоение имени ребёнку при государственной регистрации рождения.

Закон допускает выбор родителями имени для своего ребёнка, которое нарушает его права на достойное имя и уважение личности.

Право ребёнка на достойное имя – это одно из первых и важных прав новорождённого, которое является главной ценностью семейного права.

Для возможного решения данной проблемы нами выдвинуто предложение о принятии единого перечня имён с учетом национальных обычаев Министерством юстиции Российской Федерации, которое регулирует вопросы ЗАГС, и, внедрение его на законодательном уровне для работы органам ЗАГС Российской Федерации. «Если родители не захотят выбрать имя, включенное в перечень, для осуществления регистрации рождения им необходимо получить



заключение специальной комиссии, состоящей из представителей органов опеки и попечительства, органов ЗАГС, отдела по защите прав несовершеннолетних, действующего при органах местного самоуправления, филолога, лингвиста, психолога. После проведения всестороннего анализа комиссия должна предоставить мотивированное заключение, которое может быть обжаловано в суде в случае несогласия родителей с ним» [Юрченко, с. 24]. Это позволит соблюсти права ребёнка на достойное имя и уважение личности.

4) Перемена пола своего имени, без смены биологического пола.

Для установления порядка действий в подобных случаях, считаем необходимым в Федеральном законе и Административном регламенте определение этого порядка выбора имени для граждан, желающих сменить пол только своего имени, без смены биологического пола, должны быть чётко прописаны рамки, либо допустимо, либо - нет. Такое уточнение значительно улучшит процесс государственной регистрации перемены имени как для самих специалистов органа ЗАГС, так и для граждан.

Рассмотренные нами в данной работе пять вышеописанных, вызвавших наш интерес пробелов и недочетов в правовом регулировании, существующих в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, приводящих к ряду проблем в последствии должны быть устранены и их решение позволит органам ЗАГС осуществлять переданные им отдельные государственные полномочия, эффективней и результативней как для самих специалистов органов ЗАГС, так и для граждан (удовлетворит их запросы быстрее), и повысит уровень качества предоставления услуг для граждан. А вот наличие этих проблем допускает ухудшение результативности деятельности органов местного самоуправления в целом, уровня качества предоставления услуг населению, вызывает недовольство граждан, столкнувшихся с подобными коллизиями при совершении государственной регистрации своего гражданского состояния, что, в свою очередь, не улучшает уровень качества жизни населения, что, как известно, является главной целью муниципальной деятельности и стратегической задачей муниципальной политики.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

## Законодательные материалы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // Официальный интернет–портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения: 30.07.2020);
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS №122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 07 сентября 1998 г., № 36. Ст. 4466;
3. Семейный кодекс Российской Федерации: № 223-ФЗ от 29.12.1995: по состоянию на 06.02.2020.: // Собрание законодательства Российской Федерации, № 1, 01.01.1996, ст.16;
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (статьи 1 - 453): № 51-ФЗ: от 30.11.1994: по состоянию на 31.07.2020.: // Собрание законодательства Российской Федерации, № 32, 05.12.1994, ст.3301;
5. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ: от 14.03.2020 // Собрание законодательства Российской Федерации, № 11, 16.03.2020, ст.1416;
6. О Государственном гербе Российской Федерации: федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ: от 25.12.2000.: по состоянию на 20.12.2017. // Собрание законодательства Российской Федерации, № 52 (ч.1), 25.12.2000, ст.5021;
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон №131-ФЗ: от 06.10.2003.: по состоянию на 28.08.2020. // Собрание законодательства Российской Федерации - 6 октября 2003 г. - №40 - Ст. 3822;
8. Об актах гражданского состояния: федеральный закон №143-ФЗ: от 15.11.1997.: по состоянию на 24.04.2020. // Собрание законодательства Российской Федерации, № 47, 24.11.97, ст.5340;
9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон № 184-ФЗ: от 06.10.1999.: по состоянию на 13.07.2020. // Собрание законодательства Российской Федерации, № 42, 18.10.99, ст.5005;
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федеральный закон № 199-ФЗ: от 31.12.2005.: по состоянию на 22.10.2014. // Собрание законодательства Российской Федерации, № 1, 02.01.2006, ст.10;

11. Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 307: от 28.12.2018.: // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 11.01.2019, № 0001201901110019 (дата обращения: 12.08.2020);
12. Об утверждении форм записей актов гражданского состояния и Правил заполнения форм записей актов гражданского состояния: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 202: от 01.10.2018: по состоянию на 27.12.2019.: // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 04.10.2018, № 0001201810040012 (дата обращения: 23.08.2020);
13. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Закон Тюменской области №135: от 08.12.2015: по состоянию на 02.10.2020.: // "Парламентская газета "Тюменские известия" (вкладка "Документы"), № 211, 11.12.2015;
14. О местном самоуправлении в Тюменской области: Закон Тюменской области № 444: от 29.12.2005: по состоянию на 06.05.2020.: // Вестник Тюменской областной Думы. - 2005. - № 12;
15. О наделении органов местного самоуправления в Тульской области государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния: Закон Тульской области № 656-ЗТО: от 07.12.2005: по состоянию на 03.02.2020.: // "Тульские известия", N 295, 15.12.2005;
16. О комитете записи актов гражданского состояния администрации города Тюмени: Распоряжение Главы Администрации города Тюмени № 905: от 17.10.2019: по состоянию на 10.04.2020.: // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), (дата обращения: 07.09.2020);
17. О Положении «О комитете записи актов гражданского состояния администрации города Тулы»: Решение Тульской городской Думы №42/826: от 22.02.2012: по состоянию на 13.12.2019.: // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), (дата обращения: 07.09.2020);
18. О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования: Указ Президента

Российской Федерации № 13: от 15.01.2016.: // Собрание законодательства Российской Федерации, № 3, 18.01.2016, ст.474;

19. Устав муниципального образования городской округ город Тюмень: Устав города Тюмени № 162: от 16.03.2005: по состоянию на 31.10.2019.: // "Тюменский курьер", N 34, 19.03.2005;

### Научная и учебная литература

20. Авакьян С. А., Марченко М. Н., Гуценко К. Ф. Конституционное право. Энциклопедический словарь. — Норма М, 2000. – 40 с.
21. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции. 25 января 1994 г. — Изд-во МГУ М, 1994. С. 47;
22. Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. №4 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-publichnoy-vlasti-v-rossii-problemy-formirovaniya-i-razvitiya> (дата обращения: 27.08.2020);
23. Андерсон И. И. Государственное регулирование регистрации актов гражданского состояния в Российской Федерации // Скиф. 2016. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-registratsii-aktov-grazhdanskogo-sostoyaniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 17.09.2020);
24. Алексеенко В. О. Проблемы делегирования государственных полномочий местному самоуправлению // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №11-3. -URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-delegirovaniya-gosudarstvennyh-polnomochiy-mestnomu-samoupravleniyu> (дата обращения: 20.09.2020);
25. Бабичев И.В., Кодина Е.А. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве: система или «отдельные недочеты»? [Текст]: // Муниципальная власть. 2011. № 4. С. 11;
26. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: Учебник. М.: Эксмо, 2011. – 216 с;
27. Белогорская Е.М. Правовые вопросы записей актов гражданского состояния [Текст]: Автореферат. - М., 2013. - 25-60 с.;
28. Благов Ю. В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // Правоприменение. 2017. №4. -URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompetentsiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-diskussionnye-voprosy> (дата обращения: 20.09.2020);
29. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т.М. Бялкина. – Саратов, 2007. – 56 с.;

30. Большой юридический словарь / Авт.-сост. В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др.; под ред. А. Я. Сухарева, В.Е. Крутских. - М.: Инфра-М, 2003. - 704 с.;
31. Бугаева К.Е. Роль прокуратуры в защите права ребенка на имя при регистрации рождения // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2019. № 2 (47). С. 24-28;
32. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. [Текст]: - М.: Юрист, 2012. С. 31-33.;
33. Выжutowич В. Полномочия без финансов // Информационный сайт политических комментариев, 9.12.2013 [Электронный ресурс] URL: <http://politcom.ru/16874.html> (дата обращения: 17.04.2020);
34. Голованов Г.Р. О конституционно-правовой природе института вопросов местного значения [Текст]: // Административное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 16-19;
35. Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации. Часть 2. Правовой статус органов местного самоуправления и правовое регулирование их деятельности в бюджетной и налоговой сфере. [Текст]: Учебное пособие / Под ред. В.И. Новоселова, Л.А. Лукашова. Саратов: Изд-во ПАГС, 2011. 47-60 с.;
36. Дитятковский М.Ю. Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [Текст]: // Конституционное и муниципальное право, 2012, № 2. С. 22-24;
37. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право [Текст]: / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин. М.: Феникс, 2007. С. 88-120;
38. Иноземцева Я.В. Усовершенствование процедуры государственной регистрации записи акта о рождении на основании свидетельских показаний // Научное сообщество студентов XXI столетия. ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. LXXXVIII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 4(87). URL: [https://sibac.info/archive/social/4\(87\).pdf](https://sibac.info/archive/social/4(87).pdf) (дата обращения: 13.04.2020);
39. Иноземцева Я.В. Некоторые проблемы государственной регистрации перемены имени // Научное сообщество студентов XXI столетия. ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. LXXXIX междунар. студ. науч.-практ. конф. № 5(88). URL: [https://sibac.info/archive/social/5\(88\).pdf](https://sibac.info/archive/social/5(88).pdf) (дата обращения: 18.05.2020);
40. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. [Текст]: / Под общ. ред. Д.Р. Хромова. - М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 54;
41. Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / И.А.

- Кеня // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2009. - № 4. - С. 2 – 6;
42. Комментарии к Конституции Российской Федерации / Сравнительный анализ положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ/ Шестакова Е.В., эксперт в области гражданского, коммерческого и налогового права, к. ю. н.// Кодекс/Техэксперт. – 02.04.2020;
43. Комментарий к Федеральному Закону "Об актах гражданского состояния" (постатейный) О. Ю. Ваничкина // ЗАО Юстицинформ, 2009. – 29 с;
44. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) [Текст]: / А. А. Подсумкова отв. ред. С.Е. Чаннов / А.А. Подсумкова, С.Е. Чаннов. - М.: Ось-89, 2011. – 35 с.;
45. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации // Под ред. Кузнецовой И.М. - М.: БЕК, 2009. - С. 25-27;
46. Курочкин А. А. Правовые основы местного самоуправления [Текст]: // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. – С. 74-79;
47. Костко Н. А. Система государственного и муниципального управления [Текст]: /Н. А. Костко, А. А. Попкова. - 2010. – 222-223, 249-250 с.;
48. Кутафин О.Е. Муниципальное право РФ [Текст]: / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2011. - С. 351.;
49. Лапин В.А. Уровень и субъект управления: Заметки по поводу статьи А.В. Усягина «Проблема уровней в территориальном управлении» [Текст]: // Полития. № 4. 2004. - С. 113 – 115;
50. Латыпова Л. Ф. Разграничение компетенции между органами записи актов гражданского состояния и судом // Уральский журнал правовых исследований. 2020. №5 (12);
51. Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов: Изд-во ПАГС, 2012. – 28 с.;
52. Мадьярова А.В. Принципы и критерии определения государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления. - М., 2008.- С. 22-24;
53. Моисеев А. Д. Муниципальное управление [Текст]: /А. Д. Моисеев, Л. В. Московцева, А. С. Шурупова. - 2010. - С. 8-9;
54. Муниципальное право России: учебник для вузов / А. Н. Кокотов [и др.] ; под редакцией А. Н. Кокотова. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 495 с.;
55. Муниципальное право России [Текст]: Учеб. пособие / Под ред. Ю.Н. Мильшина, С.Е. Чаннова. М.: Дашков и Ко, 2006. – 246 с.;
56. Нанба С.Б. Правовое регулирование наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [Текст]: // Журнал российского права. 2009. № 11. - С. 36 – 42;

57. Об обеспечении гарантий реализации государственных полномочий органами местного самоуправления. Информационно-аналитическая записка. [Текст]: // Государство и право. № 9. 2006. - С. 15-17;
58. Ожегов С.И., Шведова К.Ю. Словарь русского языка. 22-е изд., стереотип. М., 2007. С.161;
59. Пашков Е.П. Методические рекомендации по регистрации актов гражданского состояния [Текст]: /- Петрозаводск, 2007. - С. 25-27;
60. Петрова О. Н. Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [Текст]: // Актуальные проблемы права: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2011 г.). — М.: Ваш полиграфический партнер, 2011. — С. 50-52;
61. Пивоваров К.А. К проблеме передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления [Текст]: / К.А. Пивоваров // Сибирский юридический вестник. 1993. № 3. - С. 12 – 13;
62. Подсумкова А.А. Муниципальное управление: Словарь-справочник / А.А. Подсумкова. Саратов: Изд-во ПАГС, 2011. – 39 с.;
63. Принципы местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы идентификации // Конституционный строй России: пятнадцать лет поиска: труды кафедры конституционного и муниципального права /Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов. М.: ТЕИС, 2008. Вып.3 200 с.;
64. Проблемы взыскания убытков в российском правопорядке: сб. статей VI Ежегодная межд. научно-практич. конференция "Коршуновские чтения"// Отв. ред. Ю. С. Харитонова. М., 2016. – стр. 445-453;
65. Рузакова О. А. Право ребенка на достойное имя: современные проблемы, вопросы совершенствования российского законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2017. №5 (78);
66. Саломаткин А. С. О некоторых проблемах становления и совершенствования регионального законодательства // Южноуральский юридический вестник. 1999. № 4. С. 8;
67. Семейный кодекс Российской Федерации с постатейными материалами [Текст]: // Сост. Крашенинников П.В., Аксенова И.В., Иванова И.В., 3-е изд., доп. - М.: Спарк, 2007. - С. 122-134;
68. Система государственного и муниципального управления [Текст]: учеб. пособие /Российская Академия Государственной Службы при Президенте РФ. - 2007. – 35-70 с.;
69. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст]: /Дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. - 125 – 127 с.;

70. Стукалова О.А. Понятие и сущность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [Текст]: // Юридические науки. 2006. № 4. С. 50 – 53;
71. Субъекты советского административного права: дис. ... д-ра юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 418 с.;
72. Теоретические и практические проблемы государственной регистрации актов гражданского состояния: монография / ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»; Тверское региональное отделение Ассоциации юристов России. – Тверь: издатель А.Н. Кондратьев, 2017. - 248 с.;
73. Текеева Л.Д. О сущности местного самоуправления как элемента гражданского общества // Основные тенденции развития экономики и управления в современной России: материалы Всероссийской научной конференции студентов и молодых ученых. – Карачаевск: Издательство КЧГУ, 2013 С. 259-262;
74. Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения [Текст]: // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 11-14;
75. Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. 2014. № 4. С. 396;
76. Шелютто М.Л. Решение субъектами РФ вопросов формирования и деятельности органов записи актов гражданского состояния [Текст]: // Журнал российского права, № 2, 2008. С. 25-29;
77. Шугрина Е.С. Муниципальное право [Текст]: / Е.С. Шугрина. - М.: Проспект, 2012. С. 65;
78. Юридическая энциклопедия. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 233;
79. Юрченко, О. Ю. Акты гражданского состояния как юридические факты в гражданском праве: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Юрченко Оксана Юрьевна; [Место защиты: Кубан. гос. аграр. ун-т]. - Краснодар, 2013. - 221 с.;
80. Юрченко О.Ю. Реализация родителями права новорожденного на имя // Семейное и жилищное право. 2012. № 2. С. 23 – 25;

### Электронные ресурсы

81. Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС) // Информационно-аналитический портал [Электронный ресурс], URL: <https://zags.nalog.ru/>, (дата обращения: 12.05.2020);
82. Как можно и как нельзя называть детей в некоторых странах мира [Электронный ресурс], URL: <http://neobychno.com/4911/kak-mozhno-i-kak->



- nelzya-nazyvat-detej-v-nekotoryx-stranax-mira-danii-germanii-yaponii-i-shvecii/, (дата обращения: 10.07.2020);
- 83.Наделение органов местного самоуправления в Российской Федерации государственными полномочиями: проблемы теории и практики [Электронный ресурс] URL: [http://knowledge.allbest.ru/law/2c0a65625b3bc78b4d53a89421316c27\\_0.html](http://knowledge.allbest.ru/law/2c0a65625b3bc78b4d53a89421316c27_0.html) (дата обращения: 24.04.2020);
- 84.Реформа местного самоуправления в РФ на современном этапе: состояние, проблемы перспективы [Электронный ресурс] URL: <http://refleader.ru/jgemerpolnaaty.html>, (дата обращения: 13.03.2020);
- 85.Юридическая заинтересованность органов ЗАГС // Юридический портал [Электронный ресурс] URL: <http://www.travmalechen.ru/index>, (дата обращения: 21.02.2020).