

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

И.о. заведующего кафедрой
д-р. юрид. наук, профессор
О.Ю. Винниченко

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ ПЕРЕДАННЫХ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа: «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Мирошкина Ольга Александровна

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Тепляков Дмитрий Олегович

Рецензент
И.о. начальника Управления
Министерства юстиции
Российской Федерации
по Тюменской области

Сысоева Оксана Александровна

Тюмень
2021

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Общая характеристика государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления сельских поселений	8
1.1 Понятие и сущность государственных полномочий	8
1.2 Структура, признаки и виды государственных полномочий	15
1.3 Порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления сельских поселений	21
Глава 2. Проблемы реализации органами местного самоуправления сельских поселений переданных государственных полномочий	34
2.1 Проблемы реализации отдельных государственных полномочий на примере сельских поселений	34
2.2 Разработка мер, направленных на повышение эффективности государственного управления в части передачи сельским поселениям отдельных государственных полномочий	46
Заключение	58
Список литературы	61

Введение

Актуальность темы проводимого исследования.

Вступившая в силу 12.12.1993 г. Конституция Российской Федерации впервые закрепила на законодательном уровне институт местного самоуправления, а ст. 132 Основного закона дала возможность на местах участвовать в решении ряда государственных вопросов, чья передача происходит на основании специальных законов.

Конституционная реформа 2020 г. Определила вектор интеграции органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

Соглашаясь с позицией О.В. Стульниковой, указавшей на объективную необходимость передачи на муниципальный уровень ряда государственных полномочий, отметим, что такая передача обусловлена, прежде всего, тенденциями по перераспределению государственной власти. [61, с. 46]

Действующие законодательные акты в рассматриваемой сфере имеют как свои плюсы, так и существенные недостатки, обусловленные природой соответствующей власти. Муниципальная власть не может существовать отдельно от государства, хотя в основе всякого уровня власти лежит стремление народа к самоорганизации.

Местное самоуправление по своей сути призвано решать только те вопросы, участие в которых непосредственно самого государства не требуется. Достаточно вспомнить Новгородское Вече, фундаментом которого по праву является желание жителей улучшать собственную жизнь.

По мере развития общества наблюдалось развитие управленческих процессов, что привело к тому, что органы местного самоуправления также могут участвовать в решении общегосударственных проблем.

Для этого им предоставляется возможность реализовать часть государственных полномочий.

Практика такова, что само по себе наличие у органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий не является залогом качества их реализации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Руководствуясь изложенным, сформулируем объект и предмет исследования.

В качестве объекта выявлены общественные отношения, возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Предмет исследования – комплекс правовых актов, регламентирующих порядок реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Цель исследования заключается в раскрытии проблемных аспектов правоприменительной практики наделения органов местного самоуправления на примере сельских поселений отдельными государственными полномочиями.

Достижение цели исследования осуществляется посредством решения следующих задач:

1. Исследование сущности государственных полномочий;
2. Изучение структуры и признаков государственных полномочий;
3. Раскрытие особенностей передачи отдельных государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления сельских поселений;
4. Выявление проблематики правоприменительной практики передачи для осуществления органам местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий;

5. Разработка законодательных мер, направленных на повышение качества государственного управления в части передачи органам местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий.

Методологический фундамент диссертационного исследования составляет системный и нормативный подходы.

В процессе проведения диссертационного исследования автором были использованы общенаучные методы познания такие, как систематизация и обобщение, метод абстрагирования, метод теоретического исследования, метод системного анализа и др.

В исследовании применялись и частные методы научного познания: метод правового анализа, сравнительно-правовой метод, формально-юридический метод и др.

Вопросы правового статуса сельских поселений освещались А.А. Афанасьевым, а сущность государственных полномочий раскрыта в трудах таких теоретиков, как Б.М. Лазарев, Ю.А. Тихомирова, Н.А. Тарасьяна, Л.М. Карапетяна, А.В. Клименко и др.

Проблематика наделения органов местного самоуправления исследовалась А.О. Ермаковым, М.Ю. Дитятковским, А.Н. Чертковым, С.П. Кузнецовым, Л.И. Гадельшиной и др.

В работе исследованы проблемные аспекты правоприменительной практики, проанализировано Федеральное и региональное законодательство, а также дана оценка качеству текущего правового регулирования рассматриваемой сферы.

Научная новизна и практическая значимость исследования заключается в том, что автором выявлены и обоснованы проблемы реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Прежде всего, проблемы связаны с организационным и материально-техническим обеспечением передачи на более низкий уровень управления отдельных

государственных полномочий. Выявлена проблематика кадрового и методического обеспечения реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, разработаны и предложены пути решения анализируемой проблематики. Практическая значимость исследования подчеркивается обоснованностью использования паритетной модели наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, представляющей собой процесс взаимной работы различных органов государственной власти и местного самоуправления по совершенствованию управленческих процессов.

Научная новизна настоящего исследования сформулирована в положениях, выносимых на защиту:

1. В основе делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий должна лежать паритетная модель, позволяющая осуществлять выработку наиболее оптимальных управленческих решений с сохранением Конституционно-правовой сущности местного самоуправления;

2. Реализация органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий должна сопровождаться возникновением взаимных прав и обязанностей в рамках обратной связи, возникающей в процессе коммуникации между соответствующими органами публичного управления;

3. Противоречивость законодательства регионального уровня приводит к возникновению спорных управленческих ситуаций, что, на взгляд автора, противоречит основам Конституционной природы принципа перераспределения государственной власти на соответствующий управленческий уровень;

4. Само по себе делегирование государственных полномочий на муниципальный уровень или уровень сельских поселений во всяком случае

не может считаться эффективным без передачи комплекса материально-технических ресурсов;

5. Автором продемонстрирована необходимость комплексного правового регулирования процесса делегирования на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий исходя из ряда правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Глава 1. Общая характеристика государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления сельских поселений

1.1 Понятие и сущность государственных полномочий

Всякое научное исследование необходимо предварить замечаниями общего характера. В первую очередь необходимо определиться с используемым понятийно-категориальным аппаратом.

Поскольку в рамках настоящего магистерского исследования рассматривается проблематика реализации органами местного самоуправления (далее – ОМСУ) отдельных государственных полномочий, представляется методологически верным дать определение понятию «сельское поселение», «органы местного самоуправления» и «государственные полномочия».

Термины «сельское поселение» и «органы местного самоуправления» содержатся в ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

«сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления». [12]

Указанную терминологическую позицию законодателя разделяет А.А. Афанасьев, добавляющий, что понятие «сельское поселение» может включать в себя такую черту, как традиционный сельский образ жизни. [38, с. 298]

Сложно представить эффективность организации жизнедеятельности в сельских поселениях и в любых других административно-территориальных образованиях без существования органов местного самоуправления, под

которыми обычно понимаются такие органы, образуемые либо путем выборов местным населением, либо посредством образования представительным органом муниципального образования, уполномоченного решать вопросы местного значения.

Важно иметь в виду, что на основании ст. 12 Конституции Российской Федерации ОМСУ не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации как федерального, так и регионального уровней управления. [2]

Тем не менее, с точки зрения отдельных ученых, отмечающих схожие черты между органами государственной власти (далее – ОГВ РФ и ОГВ субъектов РФ) и ОМСУ. Так, на взгляд доктора юридических наук Т.М. Бялкиной, местное самоуправление может решать ряд общегосударственных вопросов как в пределах имеющихся компетенций, так и путем наделения дополнительными государственными полномочиями. [39, с. 36]

Соответственно осуществление ОМСУ передаваемых государственных полномочий обусловлена существующими управленческими процессами.

В связи с изложенным дадим определение понятию «государственные полномочия», а также раскроем их сущность.

Следует отметить, что действующее законодательство не содержит определение рассматриваемому понятию, соответственно, для уяснения данной правовой категории следует обратиться к трудам теоретиков государства и права, а также к специалистам в области местного самоуправления.

Раскроем сущность государственных полномочий.

В юриспруденции общетеоретический аспект полномочий достаточно основательно рассмотрен. Исследователями проблем реализации органами государственной власти своих полномочий сформулировано несколько подходов.

Сторонники первого связывают наделение ОМСУ отдельных государственных полномочий с реализацией такими органами дополнительных прав и установления соответствующих обязанностей, вытекающих из природы переданных государственных полномочий. (см. Б.М. Лазарев [49, с. 63], Н.А. Тарасьян [62, с. 116]).

Сторонники другого подхода высказывали позицию, согласно которой, под государственными полномочиями необходимо понимать возможность принятия соответствующих управленческих решений в пределах осуществления своих профессиональных функций. (см. Ю.А. Тихомиров [64, с. 24], Л.М. Карапетян [45, с. 71], А.В. Клименко [46, с. 2]).

Таким образом, полномочия есть предоставленная на основании действующего законодательства возможность властного субъекта осуществлять деятельность в пределах возложенных функций с одновременным возложением необходимых для этого прав и обязанностей.

Подобный подход был закреплен в п. 5 ст. 2 ранее действовавшего Федерального закона от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Понятие «государственные полномочия» включало в себя осуществление прав и обязанностей в сфере принятия нормативно-правовых актов и осуществления иных управленческих действий. [10]

Обобщая вышесказанное, сформулируем авторское определение понятию «государственные полномочия».

В настоящей работе под государственными полномочиями следует понимать деятельность ОГВ различного уровня управления по решению вопросов, отнесенных к их компетенции с одновременным возложением на такие органы специальных прав и обязанностей.

Переходим к характеристике государственных полномочий.

Реализация органами государственной власти возложенных законом полномочий необходима для осуществления их профессиональной компетенции по вопросам, отнесенным к их профессиональной деятельности.

Следует отметить, что количество полномочий, необходимых для решения отнесенных к компетенции того или иного органа государственной власти вопросов, может превышать количество вопросов, находящихся в компетенции таких органов.

Кроме этого, следует иметь в виду, что полномочия органов государственной власти содержатся как в Федеральных законах, так и в подзаконных актах различной юридической силы.

Так, согласно п. 1 общего положения о Министерстве науки и Высшего образования Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2018 N 682 к компетенции указанного министерства отнесена выработка единой государственной образовательной политики, а также нормативно-правовое регулирование сферы науки и высшего, в том числе и дополнительного образования.

Реализация данных государственных функций предусматривает осуществление свыше 20-ти властных полномочий.

Таким образом, полномочия органов государственной власти можно охарактеризовать как совокупность управленческих действий, способствующих решению вопросов, отнесенных к компетенции того или иного органа государственной власти федерального или регионального уровня управления.

Как отмечает А.О. Ермаков, на сегодняшний день объем государственных полномочий федерального уровня увеличился практически вдвое, а их суммарное количество превышает 4000 единиц. [44, с. 4]

В связи со столь широким кругом полномочий перед правоприменителем возникает вопрос касательно результативности

деятельности ОГВ всех уровней через призму реализации государственных полномочий.

Наиболее распространенной в отечественной правовой доктрине является целевая концепция эффективности, предложенная В. Н. Кудрявцевым, А. Б. Никитским, И. С. Самощенко и В. В. Глазыриным, согласно которой эффективность права определяется как соотношение между фактически достигнутым результатом и той целью, достижение которой преследовалось

Исходя из названной концепции, краеугольным камнем в вопросе оценки эффективности полномочий следует считать целеполагание, которое неоднократно становилось предметом юридических исследований. [68, с. 74]

Анализ данной концепции позволяет сделать вывод, согласно которому оценке подвергается не порядок как таковое явление, а порядок, который подчиняется в процессе решения стоящих перед управленцами социальных задач.

С.А. Лубенникова полагает, что осуществлять оценку эффективности ОГВ и ОМСУ необходимо на основании тех же критериев, что уже закреплены в действующем законодательстве. [50, с. 51]

В.Н. Широковских предлагает не разделять такие критерии по уровням управления, что должно, в целом, обеспечить качество государственного управления. Соответственно, отсутствует какой-либо смысл вводить новые методики оценки органов местного самоуправления. [67, с. 28]

Таким образом, речь идет о разработке единых критериев оценки органов государственной власти и органов местного самоуправления в части реализации переданных государственных полномочий, закрепляемых специальным Указом Президента Российской Федерации.

Попытка повысить качество государственного управления на всех его уровнях была предпринята еще в 2005 году, посредством проведения административной реформы.

Перед законодателем стояла задача исключить дублирующие и избыточные полномочия между органами государственной власти всех уровней управления. Однако и сегодня нет данных о том, что проводимая ранее административная реформа привела к какому-либо результату в части перераспределения государственных полномочий. [23]

Таким образом, возникает проблематика реализации возложенных функций органами государственной власти в контексте большого количества предусмотренных законом полномочий.

Одним из способов решения указанной проблематики законодатель предусмотрел совместное осуществление властных полномочий органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве примера можно привести положения п. «в» ст. 72 Конституции Российской Федерации, в силу которой к числу вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Порядок реализации указанных полномочий осуществляется посредством закрепления таких полномочий в Федеральном законодательстве.

В частности, разграничение вопросов землевладения и землепользования между федеральными и региональными органами государственной власти закреплено в ст. 9 и 10 Земельного кодекса Российской Федерации. [7]

Тем же Земельным кодексом предусмотрена возможность наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями, не закрепленными в общих положениях земельного законодательства.

Наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно происходить с одновременной передачей необходимых для такого осуществления ресурсов.

Таким образом, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями, необходимыми для осуществления возложенных на такие органы государственных функций, что соотносится как с положением ст. 19 ФЗ №131, так и п. 1 ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления, предусматривающей возможность наделения органов местного самоуправления рядом государственных полномочий. [1]

Один из крупнейших исследователей проблематики передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий М.Ю. Дитятковский указывает на то, что суммарный объем таких полномочий должен соотноситься с количеством передаваемых ресурсов. [43, с. 61]

На взгляд автора настоящего исследования, такая позиция не лишена логики по причине того, что чрезмерное или избыточное наделение ОМСУ отдельными государственными полномочиями может привести к дисбалансу имеющихся в муниципалитетах финансовых и материально-технических ресурсов. Запрос дополнительных денежных средств для реализации уже переданных государственных полномочий при получении на эти цели субвенций законодательством не предусмотрен.

Резюмируя настоящий параграф, сформулируем следующие выводы:

1. Под государственными полномочиями необходимо понимать реализацию предусмотренных законом функций ОГВ всех уровней управления, вектор которой направлен на решение вопросов в пределах возложенных компетенций;

2. Полномочия органов государственной власти характеризуются как совокупность управленческих действий, необходимых для осуществления возложенных функций. При этом количество вопросов, отнесенных к компетенции того или иного органа государственной власти, может не совпадать с количеством полномочий, возложенных на конкретный орган государственной власти.

1.2 Структура, признаки и виды государственных полномочий

Переходим к анализу структуры государственных полномочий.

Нормативным ядром классификации государственных полномочий служит гл. 4.1 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Акцентируем внимание на положениях ст. 26.1 вышеназванного документа.

Анализ данной статьи показывает, что классифицировать государственные полномочия необходимо в контексте разграничения предметов ведения между органами государственной власти Федерального и регионального уровня.

Так, закон предусматривает 3 группы государственных полномочий: полномочия, по предметам ведения субъектов Российской Федерации, полномочия, осуществляемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и полномочия, отнесенные к предмету ведения Российской Федерации, но осуществляемые субъектами Российской Федерации. [11]

Подобный подход на практике означает факт единства системы государственной власти, что по замечанию О.Е. Кутафина следует относить к основам Конституционного строя РФ. [48, с. С. 197]

Законодательством в ряде случаев предусмотрена специфика реализации отдельных государственных полномочий на территориях, имеющих особый административно-правовой статус.

Так, на территории инновационного центра «Сколково» [14], других инновационных центров [17] и территориях опережающего экономического развития РФ [16] отдельные государственные полномочия федерального уровня осуществляются специально созданными для таких целей структурами, входящими в соответствующий орган государственной власти, а, если говорить о региональных властях, то в данном процессе их участие не предусмотрено. Аналогичным образом выглядит ситуация и с Арктической зоной Российской Федерации [18].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в отдельных административно-правовых образованиях передача на более низкий уровень управления некоторых государственных полномочий не предусмотрена.

Необходимо особо подчеркнуть, что сама по себе процедура перераспределения государственных полномочий путем издания соответствующих законодательных актов должна основываться на принципе формальной определенности, что, как было отмечено Конституционным Судом Российской Федерации, является основанием для четкого определения круга вопросов, отнесенных к компетенции ОМСУ [33].

Сказанное означает, что реализация законодательными органами своих правотворческих полномочий не должна приводить к дисбалансу норм действующей Конституции.

В том случае, если на взгляд ОМСУ принятый законодательный акт касательно делегирования отдельных государственных полномочий является

противоречащий Конституции, у ОМСУ возникает право судебной защиты путем обращения в Конституционный Суд Российской Федерации.

Рассматривая специфику наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями, С.В. Праскова указывает на то, что в ст. 26.1 ФЗ №184 предпринята попытка осуществления водораздела между полномочиями РФ и ее субъектов, а также между ОГВ соответствующего уровня. С.В. Праскова считает, что на сегодняшний день можно констатировать принципиальную разницу между теми полномочиями, которыми обладает РФ и регионы, а также полномочиями, имеющимися в распоряжении ОГВ того или иного уровня.

Данное обстоятельство обусловлено Конституционным принципом разграничения предметов ведения. [56, с. 51]

Сфера разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов уже включает в себя коммуникационные и управленческие процессы, существующие между ОГВ соответствующего уровня. [65, с. 238]

Большое значение при исследовании отдельных государственных полномочий играет их классификация, поскольку именно на ее основе выстраивается всякое управленческое воздействие.

Алгоритмизация управленческих процессов посредством классификации государственных полномочий позволяет координировать такие управленческие процессы, как руководство, организация, разработка, а также осуществления контрольной деятельности.

При этом важнейшую роль играет координация управленческих процессов, обеспечивающая эффективность реализации государственных полномочий.

В свою очередь координация обладает свойством быть классифицированной по следующему принципу: «операциональное». Речь, в частности идет о том, что сущность полномочий заключается в возможности властного субъекта совершать действия по рассмотрению, согласованию и

разрешению. При этом природа такого действия может носить как императивный характер (совершение действия в силу законодательных предписаний), так и диспозитивный, т.е. допускается возможность разного рода согласований. [63, ст. 8]

Рассмотрим пример. Ст. 14 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по состоянию на октябрь 2021 г.) содержатся 23 полномочия, отнесенных к компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья.

Отдельно законодателем выделено 24 полномочия органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

В ст. 15 закреплён круг полномочий, делегируемых на региональный уровень управления с предоставлением для их реализации соответствующих субвенций. При этом Федеральные власти оставляют за собой контрольно-надзорные функции, что обеспечивает целевую трату субвенций. Ст. 16 определяет компетенцию региональных властей. [15]

Положение о Министерстве здравоохранения РФ предусматривает осуществление деятельности федерального министерства во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ. В данном подзаконном акте выделены лишь полномочия по контролю за органами исполнительной власти субъектов РФ путем ряда полномочий и предложений об изъятии переданных полномочий (отставки должностных лиц и т.д.) и координации. [22]

Анализ свыше 300 полномочий Министерства здравоохранения Российской Федерации показывает, что применительно ко взаимодействию с субъектами Российской Федерации речь идет лишь об полномочиях организационного и контролирующего характера.

На основе классификации, предложенной Ю.А. Тихомировым сформулируем 3 группы государственных полномочий: организационные, аналитические и контролирующие.

Организационные полномочия, прежде всего, связаны с обеспечением функционирования деятельности в рамках имеющейся компетенции.

Пример: П. 16 раздела 4 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предусматривает оказание поддержки субъектам добровольческой деятельности. [20]

В этом же документе мы встречаем пример аналитических полномочий. В частности, речь идет о праве МЧС России на осуществление запросов в органы государственной власти всех уровней управления, а также в органы местного самоуправления по вопросам, отнесенных к компетенции МЧС России.

Если же говорить о контрольных полномочиях, то их осуществление возложено на различные ведомства и специальные органы, например, Прокуратуру Российской Федерации.

Так, на основании ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют проверку законности деятельности в отношении других ОГВ и ОМСУ. [8]

Реализация контрольных полномочий отнесена к компетенции и МЧС России, которое обладает возможностью проверять ОГВ и ОМСУ на предмет реализации ведомственных программ.

Резюмируя настоящий параграф, остановимся на следующих выводах:

1. Цель делегирования отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень заключается в попытке повысить эффективность государственного управления в целом. Конституционное положение части 2 статьи 132 о возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи им

необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств, дополняется положениями части 3, той же статьи о вхождении органов местного самоуправления, наряду с органами государственной власти в единую систему и необходимости осуществления ими взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

2. Правовым фундаментом исполнения делегированных полномочий для муниципальных властей помимо норм Конституции Российской Федерации, служат нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральные и региональные законы, в том числе о бюджете на определенный год;

3. Одним из существенных признаков государственных полномочий является их финансовая обеспеченность, и как следствие закрепление в бюджете на соответствующий финансовый год;

4. Переданные государственные полномочия обладают всеми признаками государственных полномочий и обладают дополнительными признаками, которые определяются порядком передачи данных полномочий.

1.3 Порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления сельских поселений

Согласно действующему законодательству полномочия по решению вопросов, не отнесенных законодательством к компетенции органов местного самоуправления, признаются отдельными государственными полномочиями.

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями устанавливается Федеральным или региональным законодательством. Финансовое обеспечение переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий производится за счет выделения из соответствующего бюджета субвенций. Вместе с тем, для решения переданных отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обладают правом использовать собственные ресурсы.

Как считает доктор юридических наук М.Ю. Дитятковский, при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должны приниматься во внимание 2 критерия: организационный и финансовый.

Если говорить об организационном, то по мнению ученого совокупный объем передаваемых государственных полномочий не может превышать количество муниципальных служащих и сотрудников муниципальных учреждений, осуществляющих решение вопросов местного значения, а финансовое обеспечение должно осуществляться таким образом, чтобы учитывать возможности каждого муниципального образования. [42, с. 106]

Представляется возможным высказать ряд соображений касательно привязки предельного количества отдельных государственных полномочий к числу муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, осуществляющих реализацию вопросов местного значения.

Во-первых, в различных муниципальных образованиях количество муниципальных служащих может не совпадать;

Во-вторых, отдельные государственные полномочия вряд ли можно отождествлять с функциональной точки зрения с решением вопросов местного значения;

В-третьих, на практике возникают ситуации, когда для решения вопросов, связанных с реализацией отдельных государственных полномочий количество муниципальных служащих, реализующих такие полномочия, увеличивается.

Так, согласно п. 4 и 5 Методических рекомендаций по формированию организационных структур исполнительно-распорядительных и представительных органов городских округов и муниципальных районов автономного округа, а также штатной численности муниципальных служащих, содержащих в качестве критериев численность населения муниципального образования и трудозатраты на решение вопросов местного значения, утвержденных департаментом государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, для реализации отдельных государственных полномочий количество муниципальных служащих увеличивается в пределах выделяемых на эти цели субвенций в количествах, согласуемых с региональными органами исполнительной власти. [51]

Таким образом, речь идет не только о материально-технических, но и о кадровых ресурсах.

На взгляд автора настоящего исследования, привязка количества муниципальных служащих и работников муниципальных организаций, осуществляющих решение вопросов местного значения, к предельному числу отдельных государственных полномочий может быть предусмотрена только с одновременным финансовым обеспечением муниципальных служащих и

работников муниципальных организаций необходимыми материально-техническими ресурсами с одновременным увеличением заработной платы.

О.А. Стукалова в своем диссертационном исследовании также обращает внимание на необходимость материально-технического обеспечения органов местного самоуправления при реализации ими отдельных государственных полномочий. [60, с. 107]

Рассмотрим форму передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен быть закреплён в соответствующем законодательном акте. Вне зависимости от того, какого уровня передаются отдельные государственные полномочия, законодательный акт должен содержать следующие позиции:

1. Вид или наименование муниципального образования, органам местного самоуправления которого предоставлено право осуществлять отдельные государственные полномочия;

2. Объем прав и обязанностей, возникающих как у органов государственной власти, так и у органов местного самоуправления в связи с передаваемыми для реализации отдельными государственными полномочиями;

3. Методологию расчета необходимых материально-технических ресурсов;

4. Порядок отчетности органами местного самоуправления перед соответствующими органами государственной власти в связи с реализацией отдельных государственных полномочий;

5. Основания проверочных мероприятий;

6. Основания отзыва делегированных полномочий.

Существуют требования к содержанию регионального законодательства, если ОМСУ делегируются уже переданные в регионы отдельные государственные полномочия.

Итак, речь идет о следующих позициях в региональных НПА:

1. Объем прав и обязанностей Высшего должностного лица по отношению к ОМСУ, образующего специфический правовой статус руководителя региона;

2. Объем прав и обязанностей муниципальных властей, который должен возникнуть в связи с делегированием некоторых государственных полномочий.

Еще одна особенность заключается в установлении ограниченной ответственности ОМСУ, проявляющей себя в пределах тех ресурсов, которые были переданы для реализации отдельных государственных полномочий.

Считаем возможным согласиться с позицией И.Х. Минегулова, высказывавшего соображения касательно совершенствования процесса передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

На взгляд ученого, законодательные акты, содержащие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как на Федеральном, так и на региональном уровне должны, кроме всего прочего, должны содержать следующие позиции: требования, касающиеся качества реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

В частности, речь идет о таких параметрах, как установление объема, сроков и периодичности предоставляемых населению услуг в рамках реализации соответствующих государственных полномочий. [52, с. 57]

С точки зрения доктора юридических наук Е.Г. Шабловой услугу следует понимать как способ удовлетворения индивидуальных потребностей лица. [66, с. 73]

Такой контекст применительно к теме настоящего диссертационного исследования означает, что при обращении в орган местного самоуправления в целях получения соответствующей услуги заявитель рассчитывает на удовлетворение определенных потребностей.

Идея предоставления государственных или муниципальных услуг тесно связана с концепцией построения сервисного государства.

Э.С. Набиуллина связывает сервисность государства с качеством предоставляемых услуг. [54]

На необходимость качественного предоставления государственных услуг указывает и И.А. Василенко. [40]

На сегодняшний день, как представляется автору настоящего исследования, критериями, позволяющими оценить качество предоставляемых услуг в рамках реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, должны учитываться 2 ключевых аспекта:

Во-первых, речь идет о финансовой доступности предоставляемых услуг по сравнению со среднерыночными аналогичными услугами;

Во-вторых, немаловажную роль играет скорость предоставления таких услуг.

Так, например, в Челябинской области срок предоставления государственной услуги органами местного самоуправления в сфере признания гражданина нуждающимся в социальных услугах в стационарной форме составляет до 10 дней с момента обращения заявителя. [31]

Важно иметь в виду, что срок оказания социальных услуг, предоставляемых уже после признания гражданина нуждающимся в таких услугах рассматриваемым документом не оговорен.

Говоря о качестве предоставляемых государственных услугах при реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, нельзя не отметить излишние административные барьеры. Так, в вышеприведенном документе содержится перечень из 20 документов, которые заявитель должен предоставить для признания нуждающимся в оказании социальных услуг. При этом, если подача документов происходит в электронной форме, то срок верификации заявителя составляет 3 дня следующих за днем обращения.

Следующий пример – предоставление государственной услуги по оказанию государственной социальной помощи в Тюменской области. [32]

Так, срок рассмотрения обращения заявителя составляет 10 дней с момента регистрации такого обращения, регламентом предоставления данной услуги предусмотрена возможность проверки поступивших от заявителей сведений в течение 30 дней, а в том случае, если документы подаются в электронной форме срок рассмотрения обращения заявителя составляет от 1 до 10 дней, но не ранее дня, когда соответствующим органом социальной защиты было принято решение о предоставлении данной услуги или об отказе в ее предоставлении.

Таким образом, электронный порядок предоставления государственной услуги по оказанию государственной социальной помощи может оказаться гораздо продолжительней, чем личное обращение гражданина.

В рамках настоящего исследования автором был произведен анализ положений ст. 2, 4 и 11.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». [13]

Целью проводимого анализа была попытка определения критериев качества оказываемых населению муниципальных услуг в рамках реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Автор настоящего исследования приходит к выводу, согласно которому единственным критерием, позволяющим судить о качестве предоставляемых услуг, является регламент их предоставления. В случаях нарушения соответствующего регламента заявитель – гражданин обладает правом обратиться за защитой своих нарушенных прав как в досудебном, так и в судебном порядке.

При этом вышеназванный Федеральный закон не содержит право заявителя требовать компенсации морального вреда за услугу ненадлежащего качества тогда, когда ст. 15 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 N 2300-1 "О защите прав потребителей" (ЗОЗПП) такое право прямо предусмотрено. [9]

Кроме того, по смыслу ч. 1 ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации возмездное оказание услуг предполагает между сторонами возникновение взаимных прав и обязанностей по предоставлению соответствующей услуги продавцом и по оплате – покупателем. [4]

В этой связи, принимая во внимание возмездный характер ряда государственных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления в рамках реализации отдельных государственных полномочий считаем необходимым распространить требования ст. 15 Закона «О защите прав потребителей» на сферу услуг, предоставляемых в рамках реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и закрепления в ст. 4 ФЗ №210 принципа качества оказания таких услуг.

Так, предоставляемая органами местного самоуправления услуга в рамках реализации отдельных государственных полномочий должна быть качественной, отвечающей интересам потребителей.

Исследуя особенности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, С.П. Кузнецов акцентирует внимание на поправке, внесенной в Федеральный закон «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основании Федерального закона от 18.10.2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». В ней закреплены права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом. В то же время права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, должны быть аналогичны правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. [47, с. 117]

Таким образом, мы можем проследить наличие координации в процессе осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Рассмотрим практический аспект. Так, например, в Самарской области действует закон Самарской области от 6 декабря 2018 года N 101-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению отдыха и оздоровления детей». [26]

Анализ данного закона позволяет констатировать, что речь идет о передаче отдельных государственных полномочий в отношении городских округов (городских округов с внутригородским делением) и муниципальных районов. Передача таких полномочий сельским поселениям данным законом не предусмотрена.

Аналогичным образом ситуация происходит в Вологодской области, где действует региональный закон, возлагающий на городские округа и муниципальные районы отдельными государственными полномочиями в

области организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. [25]

Подобная правовая ситуация обусловлена тем обстоятельством, что закрепленное в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение понятию «сельское поселение» не содержит прямого указания на возможность наделения сельских поселений отдельными государственными полномочиями тогда, когда в отношении муниципальных районов, в состав которых входят сельские поселения, такая возможность прямо закреплена.

Также акцентируем внимание на Законе Тюменской области от 08.12.2015 N 135 "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

Ст. 2 вышеназванного закона подразумевает передачу органам местного самоуправления Государственного полномочия по организации предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации.

В силу п. 7 приложения 1 к рассматриваемому закону вышеуказанным полномочием наделен Аромашевский муниципальный район, а также ряд других муниципальных районов, административным центром которых является соответствующее сельское поселение. [29]

Таким образом, сельские поселения наделяются отдельными государственными полномочиями, если они являются административными центрами соответствующих муниципальных районов, а их органы местного самоуправления действуют от имени всех населенных пунктов, входящих в муниципальный район, что соответствует положениям закона №131.

С точки зрения отдельных авторов, проблематика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями заключается в недостаточном контроле за качеством издаваемых

законодательных актов, для чего необходимо прибегать к использованию такого управленческого механизма, как судебный контроль.

Так, анализируя судебную практику по проверке законности региональных законов в части наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, Л.И. Гадельшина акцентирует внимание на том, что в большей степени нарушения происходят в части недостаточного финансового обеспечения передаваемых полномочий, что приводит к фактической невозможности их реализации. [41, с. 56]

Однако на практике возникают ситуации, когда фактическое отсутствие или нехватка ресурсов для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий не является уважительной причиной для отказа от реализации таких полномочий.

В подтверждение сказанного акцентируем внимание на разъяснениях, содержащихся в разделе «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» практики применения законодательства о местном самоуправлении за 2018 г.

Так, в случаях недостаточного или несвоевременного финансирования реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий последние не имеют права отказаться от такой реализации.

Одновременно с этим в разъяснениях указывается на право органов местного самоуправления обращаться в суд в административном порядке.

Иными словами, орган местного самоуправления должен самостоятельно изыскать необходимые денежные средства, после чего он вправе судиться с вышестоящими органами государственной власти. [55, с. 174]

Подобная позиция не лишена логики, ведь материалами судебной практики подтверждается возможность субъекта осуществления отдельных государственных полномочий требовать компенсацию понесенных убытков.

Так, в деле № А33-21163/2020 заявитель требовал от региональных органов исполнительной власти компенсации убытков, понесенных в связи с осуществлением отдельных государственных полномочий в сфере предоставления коммунальных услуг населению. [36]

Удовлетворяя требования истца, суд указал на взаимосвязь положений ст. 15, 16, 16.1 и 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации дающих правовые основания потерпевшей стороне требовать возмещение понесенных убытков. [3]

В деле № А10-327/2021 речь также шла о взыскании с органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации компенсации в связи с осуществлением отдельных государственных полномочий. [37]

Удовлетворяя требования заявителя, суд указал на обязанность органов государственной власти передавать для реализации органами местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий необходимые материальные ресурсы.

В судебной практике встречаются прецеденты, когда органам местного самоуправления удавалось оспорить региональные законодательные акты, возлагающие обязанность осуществлять отдельные государственные полномочия при отсутствии методик расчета необходимых субвенций.

В своем Определении Верховный Суд Российской Федерации от 27 мая 2009 г. № 74-Г09-8 указал на необходимость признания недействующим региональный закон, возлагающий на органы местного самоуправления реализацию отдельных государственных полномочий в области опеки и попечительства на основании отсутствия в документе методик расчета субвенций. [35]

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации сочла противоречащим нормам Федерального законодательства положения о том, что отдельные государственные

полномочия могут передаваться органам местного самоуправления без предоставления соответствующих ресурсов и методики их определения.

Из приведенных примеров следует, что реальное наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно включать в себя не только соответствующие ресурсы, но и методику расчета предоставляемых субвенций.

Вместе с тем, учитывая специфику реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, считаем возможным присоединиться к мнению И.Х. Минегулова, предлагающего дополнить законодательство об административных правонарушениях как Федерального, так и регионального уровня в части дополнения главой «Административные правонарушения, посягающие на институт муниципальной власти», в которой предусмотреть ответственность за следующие административные правонарушения: непредоставление органам местного самоуправления финансовых средств и материальных ресурсов для реализации соответствующих государственных полномочий; нецелевое использование органами местного самоуправления предоставленных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий.

Резюмируя настоящий параграф, акцентируем внимание на следующих выводах:

1. Отметим признаки передачи органам местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий: материально-технические ресурсы, подотчетность органов местного самоуправления сельских поселений субъекту, передавшему отдельные государственные полномочия, особый порядок ответственности, возможность участвовать в процессе совершенствования законодательства в области реализации отдельных государственных полномочий и т.д.;

2. Как показывает практика, органы местного самоуправления сельских поселений наделяются отдельными государственными полномочиями на основании решения региональных или федеральных органов законодательной власти исходя из необходимости реализации на более низком уровне управления таких полномочий.

Глава 2. Проблемы реализации органами местного самоуправления сельских поселений переданных государственных полномочий

2.1 Проблемы реализации отдельных государственных полномочий на примере сельских поселений

На данной стадии магистерского исследования рассмотрим отдельные аспекты реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, однако прежде считаем необходимым акцентировать внимание на существующих моделях наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Говоря о характеристике государственных полномочий, обратимся к моделям наделения такими полномочиями органов местного самоуправления.

Как нам представляется, наиболее четко данный вопрос изложен в диссертационном исследовании С.А. Мункуевой, предложившей классификацию моделей наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

По мнению ученого, в российской правовой действительности существует сразу 3 модели: «императивная», «диспозитивная» и «паритетная».

В основе каждой из предлагаемых моделей лежит «принцип добровольности».

Так, при использовании императивной модели орган государственной власти по собственной инициативе осуществляет наделение органа местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей соответствующих ресурсов.

Диспозитивная модель основывается на инициировании самим органом местного самоуправления его наделением отдельными государственными

полномочиями. Паритетная модель, на взгляд автора настоящего исследования, является наиболее демократичной, ведь обязательным условием ее применения является обоюдный процесс между органами государственной власти и органами местного самоуправления, в рамках которого происходит детальная проработка передачи на более низкий уровень управления отдельных государственных полномочий. [53, с. 61]

Таким образом, у правоприменителя имеется сразу несколько правовых сценариев, позволяющих наиболее эффективно осуществить передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Автор настоящего исследования обращает внимание на то, что проблематика реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в разных регионах имеет различные аспекты.

Так, в Республике Бурятия действует региональный закон, на основании которого органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жилыми помещениями.

Срок передачи таких полномочий законом не ограничен. [27]

Анализ вышеприведенного документа показывает, что речь, главным образом, идет о паритетной модели наделения органов местного самоуправления республики отдельными государственными полномочиями. Паритетная модель проявляет себя в возможности органов местного самоуправления вносить предложения касательно совершенствования законодательства о наделении таких органов отдельными государственными полномочиями.

Представляет интерес Закон республики Мордовия, на основании которого органы местного самоуправления республики наделяются отдельными государственными полномочиями при подготовке Всероссийской переписи населения.

В данном законе речь также идет о паритетной модели передачи отдельных государственных полномочий, поскольку мнение органов местного самоуправления в части совершенствования соответствующего законодательства является обязательным.

Одновременно с закреплением передачи материально-технических ресурсов региональный законодатель закрепил контролирующие полномочия со стороны Высшего должностного лица – Главы Республики Мордовия, к компетенции которого отнесена оценка качества передаваемых государственных полномочий. При этом оценка эффективности разрабатывается и утверждается Главой республики. [28]

Вместе с тем, контрольно-надзорная деятельность со стороны органов исполнительной власти в отношении органов местного самоуправления, реализующих отдельные государственные полномочия, существует одновременно с контрольными полномочиями Главы.

Также рассмотрим проблематику передачи органам местного самоуправления, но уже сельских поселений отдельных государственных полномочий в Тюменской области. В качестве примера рассмотрим сферу нотариата.

Правовое регулирование нотариальных действий, совершаемых органами местного самоуправления сельских поселений, осуществляется посредством Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, а также инструкцией о порядке совершения нотариальных действий должностными лицами местного самоуправления, утвержденная приказом Минюста России от 7 февраля 2020 г. N 16. [19]

Действующим законодательством к компетенции должностных лиц органов местного самоуправления сельских поселений отнесено совершение 12 нотариальных действий, перечень которых закреплен в ст. 37 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате.

Анализ приведенного законоположения показывает, что полномочия органов местного самоуправления сельских поселений в сфере нотариата можно классифицировать по двум основаниям: полномочия, обеспечивающие реализацию личных имущественных прав граждан, например, совершение описи наследственного имущества, а также полномочия, связанные с личными неимущественными правами гражданина, например, удостоверение факта нахождения в живых.

Действующее законодательство позволяет наделять органы местного самоуправления сельских поселений и дополнительными полномочиями в сфере нотариата.

Важно учитывать, что процесс наделения должностных лиц органов местного самоуправления сельских поселений отдельными государственными полномочиями в сфере нотариата имеет некоторые особенности. Так, передача для реализации вышеназванных полномочий возможна при отсутствии на соответствующей территории нотариуса. На территории Тюменской области в сельских поселениях, особенно отдаленных от районных центров, популярность нотариальных услуг не теряет своей актуальности.

Проведенный в ходе настоящего исследования контент-анализ официального интернет-портала Нотариальной палаты Тюменской области показывает, что в 263 населенных пунктах нотариальные услуги предоставляются органами местного самоуправления.

В большей степени сельские жители отдают предпочтения таким нотариальным действиям, как удостоверение доверенностей, нотариальные действия, связанные с охраной наследственного имущества, в сфере распоряжения недвижимостью и т.д. Приоритет также отдается удостоверению документов, перечень которых указан в ст. 37 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате.

Причин такой популярности, на наш взгляд, две: отсутствие в некоторых сельских поселениях нотариуса и значительная разница в цене предоставляемых услуг.

Так, согласно п. 28 раздела 3 инструкции о порядке совершения нотариальных действий должностными лицами местного самоуправления физическим и юридическим лицам при совершении нотариальных действий органами местного самоуправления предоставляются льготы по уплате государственных пошлин, предусмотренные ст. 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации. [24]

Например, в силу п. 4 ч. 1 ст. 333.24 Налогового кодекса Российской Федерации размер государственной пошлины за совершение нотариального действия: удостоверения договора ипотеки должностным лицом органов местного самоуправления составит 200 рублей. [6]

тогда, когда нотариальная палата Тюменской области устанавливает тариф за аналогичное действие в размере 11 468 рублей. [57]

Однако реализовать свое право на получение нотариальных услуг в сельских поселениях граждане нередко не имеют возможностей по причине отсутствия в сельских поселениях отделений банков, «Почты России» и даже обычных платежных терминалов.

Уровень же цифровой грамотности населения, особенно старшего возраста, оставляет желать лучшего.

Методом случайной выборки в рамках настоящего исследования в подтверждении обозначенного тезиса автором было выбрано 10 сельских поселений из 5 муниципальных районов: сельское поселение Караульный яр и сельское поселение Новокурское (Ярковского района), сельское поселение Стрехнинское, и сельское поселение Первопесьяновское (Ишимский муниципальный район), сельское поселение Мияское и сельское поселение Новоникольское (Нижнетавдинский муниципальный район), сельское поселение Балаганское и сельское поселение Скрипкинское (Викуловский

муниципальный район), сельское поселение Ворсихинское и сельское поселение Готопутовское (Сорокинский муниципальный район) во всех из вышеназванных сельских поселениях отделения почтовой связи или отсутствуют как таковые либо закрыты. Аналогичным образом выглядит ситуация с отделениями банков и платежными терминалами.

Важно иметь в виду, что совершение должностными лицами органов местного самоуправления нотариальных действий имеет 3 серьезных аспекта:

Во-первых, нотариальные действия, совершаемые должностными лицами органов местного самоуправления, имеют привязку к месту регистрации заявителя;

Во-вторых, о совершении нотариальных действий органы местного самоуправления обязаны сообщать в нотариальную палату;

В-третьих, количество нотариальных действий, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления, существенно ниже, чем объем нотариальных действий, совершаемых нотариусами.

Переходим к анализу проблемных аспектов оказания нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления юга Тюменской области.

В рамках настоящего магистерского исследования рассмотрим результаты опроса должностных лиц органов местного самоуправления, проводимого управлением Министерства юстиции по Тюменской области.

Цель исследования заключалась в мониторинге качества нотариальных услуг, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления сельских поселений.

В проводимом исследовании участвовало 260 респондентов, которым предлагалось пройти специальный опросник.

Вопросы анкеты были разделены на тематические блоки: информирование граждан по вопросам совершения нотариальных действий,

место совершения нотариальной деятельности, оснащенность оргтехникой, источники получения правовой информации, проблемы, предложения по повышению качества совершения нотариальных действий.

Рассмотрим результаты проведенного исследования.

Информационный блок

88% респондентов отметили непосредственную работу с населением в части обеспечения граждан информацией о возможности совершать нотариальные действия в местных администрациях. При этом 63,4% анкетированных отдадут предпочтение работе с гражданами при помощи стационарной телефонии, 56% респондентов используют в своей работе специальные информационные стенды и лишь 10,5% прибегают к телекоммуникационным технологиям – сети интернет, а сотрудничество с местными СМИ сочли уместным в своей работе 2% участников исследования.

Таким образом, можно сделать вывод о существовании двух, на наш взгляд, проблемных аспектов:

Во-первых, можно констатировать низкий уровень цифровой грамотности должностных лиц органов местного самоуправления;

Во-вторых, речь идет о непосредственной работе с населением, как правило, старшего возраста, что в условиях пандемии приводит к нарушению действующего законодательства.

Переходим к блоку предоставления нотариальных услуг.

Итак, 98% должностных лиц предоставляют нотариальные услуги в административных помещениях и лишь 2% опрошенных используют домашний формат работы с населением.

Таким образом, акцент смещен в сторону непосредственной работы с гражданами посредством личного приема.

Также рассмотрим технические аспекты оказания нотариальных услуг.

62% участников опроса указали на полную комплектацию оргтехникой, а 38% - на частичную.

Отсюда следует недостаточный уровень технического оснащения процесса оказания нотариальных услуг, что, в свою очередь, приводит к снижению их качества.

Обращаясь к блоку «Правовая информация», мы также выявляем ряд проблем организационно-технического характера.

79,6% пополняют свои юридические знания, используя нотариальный консалтинг.

25% должностных лиц обращаются за помощью к письменным источникам, а 26,1% имеют достаточный уровень работы с цифровыми технологиями, позволяющий применять профессиональные справочные системы.

Отсюда следует вывод о недостаточном уровне квалификации лиц, предоставляющих населению нотариальные услуги. Кроме того, ситуация усугубляется тем обстоятельством, что ни 1 из респондентов не участвовал в курсах повышения квалификации или не пользовался вебинарными платформами.

Всесторонний мониторинг вряд ли представляется возможным без уяснения проблемных аспектов оказания населению нотариальных услуг органами местного самоуправления сельских поселений.

Выявленные проблемы можно подразделить на две составляющие: организационного и материально-технического характера.

Методом обобщения отметим, что подавляющая часть участников исследования сталкивается с проблемами, возникающими из недостаточного уровня профессиональных знаний и навыков. Отсутствие в сельских поселениях доступа к платным версиям профессиональных справочных систем приводит к тому, что необходимую для оказания нотариальных услуг

информацию приходится получать путем консультирования у других должностных лиц, в том числе у нотариусов.

Должностные лица указывают и на отсутствие возможности оказывать нотариальные действия в специально предусмотренных для этого кабинетах, а техническая невозможность оплачивать государственные пошлины в сельских поселениях, в которых отсутствует почтовое отделение, делает процесс предоставления таких услуг практически невозможным.

Отмечается также отсутствие дополнительного денежного вознаграждения в связи с реализацией отдельных государственных полномочий.

В качестве вывода констатируем, что, к сожалению, должностных лиц органов местного самоуправления, предоставляющих населению нотариальные услуги, интересует материальная сторона вопроса, а не качество оказываемых услуг и не стремление повысить собственную квалификацию.

Предложения по повышению качества совершения нотариальных действий.

В качестве предложений участниками исследования была обозначена необходимость создания условий, обеспечивающих возможность предоставления нотариальных услуг населению. В частности, речь идет о проведении дополнительного обучения, предоставления информационно-правовых и справочных систем, оргтехники и дополнительного денежного вознаграждения за реализацию данных функций.

На взгляд автора настоящего исследования, стремление должностных лиц органов местного самоуправления сельских поселений улучшить материально-технические условия предоставления нотариальных услуг населению соотносится с положением ст. 19 ФЗ №131, предписывающей передачу органам местного самоуправления необходимых материально-технических ресурсов.

Для наибольшей эффективности предоставления услуг населению считаем необходимым допустить представителей органов местного самоуправления для участия в формировании соответствующих бюджетных субвенций путем определения перечня материально-технических ресурсов, необходимых для конкретного сельского поселения.

Каждое государственное полномочие, передаваемое органам местного самоуправления, с нашей точки зрения, должно обеспечиваться конкретным видом материально-технических ресурсов исходя из сущности такого полномочия.

Например, если речь идет о предоставлении нотариальных услуг, то при формировании объема бюджетных субвенций необходимо учитывать количество информационно-правовых систем, объема соответствующей оргтехники, методических и иных изданий.

Если же говорить о сфере предоставления социальных услуг, то следует выяснять, какие услуги являются в приоритете, стоимость каждой предоставляемой услуги и т.д.

Представляется вполне очевидным, что финансовое обеспечение на реализацию каждого государственного полномочия должно быть различным. В частности, стоимость информационно-правовых систем несравнимо ниже, чем обеспечение детей-сирот необходимыми жилыми помещениями, также как стоимость летнего отдыха детей отличается от размера стоимости услуг социального такси, предоставляемого лицам с инвалидностью и гражданам пожилого возраста.

Возвращаясь к нотариальным услугам, отметим, что лишь малая часть респондентов желает пройти курсы профессиональной переподготовки, что свидетельствует о низком качестве предоставляемых услуг.

В связи с тем, что с 1 июля 2014 года запущен электронный реестр нотариальных действий, на практике возникают ситуации, когда должностные лица органов местного самоуправления, на которых законом

возложена обязанность передавать информацию в нотариальную палату о всех нотариальных действиях, сталкиваются с проблемой передачи такой информации по причине отсутствия необходимого оборудования, что также нашло подтверждение в ходе проведенного опроса.

С аналогичными проблемами столкнулся правоприменитель в Самарской области.

Как отмечает профессор О.С. Скачкова, в Самарской области также наблюдается проблематика недостаточного уровня квалификации должностных лиц, совершающих нотариальные действия в сельских поселениях. Кроме того, недостаток оргтехники не позволяет своевременно передавать информацию о нотариальных действиях в нотариальную палату, что является основанием для проведения проверки в отношении должностных лиц со стороны Министерства юстиции Российской Федерации. [58, с. 69]

Анализируя практику совершения отдельных нотариальных действий, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления сельских поселений, Е.И. Соколова отмечает, что реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в сфере нотариата не приводит к повышению качества нотариальных услуг. В частности, органы местного самоуправления сельских поселений допускают множественные нарушения норм материального и процессуального права. Например, речь идет о совершении нотариальных действий, выходящих за пределы компетенций органов местного самоуправления, что обусловлено низким профессиональным уровнем должностных лиц. Имеют места быть нарушения принципа территориальности, т.е. предоставление нотариальных услуг лицам, не проживающим на территории совершения нотариальных действий. [59, с. 137]

Отсюда следует констатация факта о системности таких проблем, как недостаточный уровень квалификации должностных лиц, совершающих нотариальные действия в сельских поселениях.

Возвращаясь к результатам опроса в Тюменской области, акцентируем внимание на ряде положительных аспектов.

Итак, проведенный опрос позволил выявить и положительные моменты, а также основные проблемы, возникающие в сфере реализации должностными лицами местного самоуправления полномочий по совершению нотариальных действий при отсутствии в поселении нотариуса.

Так, большинство респондентов оснащены необходимой для совершения нотариальных действий оргтехникой и активно сотрудничают с нотариусами, занимающимися частной практикой в муниципальных районах, в состав которых входят поселения.

Вместе с тем, анализ результатов проведенного социологического опроса позволяет сделать вывод о недостаточности у должностных лиц органов местного самоуправления, совершающих нотариальные действия, правовой информации и профессиональных знаний, а также об отсутствии образцов нотариальных документов и необходимости проведения с должностными лицами органов местного самоуправления, совершающими нотариальные действия, учебных семинаров.

Резюмируя настоящий параграф, остановимся на следующих выводах:

1. На сегодняшний день проблематика реализации должностными лицами органов местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий в сфере нотариата обосновывается недостаточным уровнем квалификации соответствующих должностных лиц, что подтверждается как научными исследованиями, так и проведенным социологическим опросом;

2. Наблюдается недостаточный уровень работы с населением в части информирования о предоставляемых нотариальных услугах, а надомная форма оказания таких услуг практически не применяется.

2.2 Разработка мер, направленных на повышение эффективности государственного управления в части передачи сельским поселениям отдельных государственных полномочий

На данной стадии диссертационного исследования перейдем к разработке рекомендаций, способствующих повышению качества реализации органами местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий.

В ходе исследования автором работы были выявлены и продемонстрированы проблемы в сфере социальной защиты населения, а также предоставления услуг в сфере нотариата. Кроме того, затрагивался вопрос касательно качества предоставляемых государственных услуг органами местного самоуправления в рамках реализации ими отдельных государственных полномочий.

Переходим к практическим рекомендациям.

Решение проблематики качества предоставляемых государственных услуг, с нашей точки зрения, возможно посредством внедрения стандартов качества таких услуг, распространения на сферу государственных услуг норм законодательства в сфере защиты прав потребителей. В частности, предлагается допустить возможность требовать компенсации морального вреда в тех случаях, когда государственная услуга оказана ненадлежащим образом.

Автором исследования предпринята попытка разработки проекта «Паспорта качества» предоставляемых услуг в рамках реализации отдельных государственных полномочий ОМСУ.

Описание паспорта. Паспорт состоит из нескольких разделов: описательного и резолютивного.

В описательной части паспорта указывается наименование услуги, реквизиты поставщика (адрес предоставления, контактная информация, форматы предоставления и т.д.), основания предоставления, стоимость, скорость предоставления.

Резолютивная часть должна содержать бально-рейтинговые значения в диапазоне от 1 до 10 баллов на каждый из вышеприведенных параметров услуги, которые конечные потребители – граждане заполняют исходя из личной удовлетворенности качеством услуг.

В паспорте должно быть указано наименование услуги. «Паспорта качества» должны иметь нумерацию со штрих-кодом, хранящуюся в электронной форме на интернет-портале государственных и муниципальных услуг соответствующего субъекта, что позволит региональным властям оценивать эффективность реализации ОМСУ отдельных государственных полномочий.

«Паспорта качества» должны быть предоставлены гражданам в заявительном порядке поставщиками соответствующих услуг.

Представляем пример паспорта государственной услуги: «Удостоверение равнозначности документа на бумажном носителе».

Наименование услуги: «Удостоверение равнозначности документа на бумажном носителе».

Реквизиты поставщика.

Услуга предоставляется администрацией Энского сельского поселения в лице главы сельского поселения А.С. Сидорова по адресу: СП Энское, ул. Ленина, д. 15, кабинет №3 ежедневно, кроме выходных и праздничных дней, с 8:00 до 17:00.

Подробности по телефону: 83450000000.

Услуга предоставляется при личном обращении заявителя, возможно получение услуги в надомной форме по предварительной записи.

Услуга предоставляется гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Энского сельского поселения на основании ст. 37 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате.

Срок предоставления услуги составляет 1 день с момента обращения.

Срок предоставления услуги в надомной форме оговаривается в индивидуальном порядке.

Стоимость услуги составляет 100 рублей на основании п. 21 ст. 333.24 НК РФ.

Заявитель может быть освобожден от уплаты государственной пошлины, если он отвечает требованиям ст. 333.38 НК РФ.

Оценка качества предоставленной услуги

Уважаемый заявитель, просим оценить качество предоставленной услуги по шкале от 1 до 10 баллов по следующим параметрам:

1. Место предоставления...
2. Удобство предоставления...
3. Стоимость услуги...
4. Скорость предоставления...
5. Общее впечатление от оказанной услуги.

Автор исследования считает, что подобная мера будет способствовать повышению качества оказываемых населению услуг в рамках реализации ОМСУ отдельных государственных полномочий.

В ходе настоящего исследования неоднократно подчеркивалась проблематика нехватки материально-технических ресурсов на муниципальном уровне в связи с реализацией отдельных государственных полномочий. На примере Тюменской области автором предпринята попытка улучшить сложившуюся ситуацию.

В соответствии с ч. 1 ст. 56 Устава Тюменской области ОМСУ освобождаются от ответственности за реализацию переданных им государственных полномочий в случаях недостаточного финансирования. [30]

Вместе с тем, подобное законоположение не говорит нам о том, что ОМСУ вправе не исполнять делегированные им государственные полномочия.

Решение указанной проблематики, на взгляд автора настоящего исследования, возможно посредством внесения дополнений в Устав Тюменской области в части закрепления права ОМСУ запрашивать дополнительные материально-технические средства для реализации переданных государственных полномочий.

Считаем необходимым предложить дополнить ст. 56 Устава Тюменской области ч. 2 следующего содержания: «В случаях, когда реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий не может быть осуществлена по причине недостаточного уровня обеспечения материально-техническими ресурсами, органы местного самоуправления вправе обращаться к Губернатору Тюменской области за разрешением вопросов дополнительного финансирования отдельных государственных полномочий».

В качестве еще одного из решений проблематики финансового обеспечения деятельности ОМСУ в связи с реализацией последними отдельных государственных полномочий автор исследования приходит к выводу о возможности применения механизма предоставления помимо субвенций дополнительных субсидий из соответствующих бюджетов. Для этого следует внести изменения в ст. 19 ФЗ №131 и ч. 1 ст. 139 БК РФ, включив в них положения касательно субсидирования местных бюджетов в части реализации отдельных государственных полномочий.

Использование данного механизма при достаточном социально-экономическом обосновании со стороны ОМСУ позволит, с нашей точки зрения, повысить не только эффективность государственного управления, но и своевременное решение вопросов, возникающих в текущем финансовом году в связи с делегированием ОМСУ отдельных государственных полномочий, но по каким-либо причинам, не учтенным при первоначальном формировании объема выделяемых субвенций.

При этом необходимо предусмотреть предельное количество обращений со стороны ОМСУ за дополнительным бюджетным обеспечением. В противном случае может сложиться ситуация, приводящая к возможному злоупотреблению прав самими же ОМСУ, а также к дисбалансу бюджета соответствующего субъекта РФ.

Дополнительное финансирование предлагается выделять за счет региональных резервных фондов при согласовании с Высшим должностным лицом субъекта, региональным распорядителем денежных средств и парламентом.

Принимая во внимание принцип равенства перед законом и судом, учитывая, что каждому гарантируется защита его прав и свобод, в том числе и органов местного самоуправления, считаем необходимым предусмотреть административную ответственность для вышестоящих должностных лиц, ответственных за наделение органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий за ненадлежащее обеспечение материально-техническими и финансовыми ресурсами органов местного самоуправления, которые, в свою очередь, также должны нести административную ответственность за ненадлежащее расходование целевых субвенций.

В процессе разработки Законодательных актов регионального уровня считаем необходимым использовать паритетную модель наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, что, с нашей точки зрения, повысит качество государственного управления.

Считаем важным также отметить, что паритетная модель согласуется с правовой позицией, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 01.12.2015 №30-П, в силу которой самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной, что, в свою очередь, предполагает выстраивание взаимоотношений с ОГВ вышестоящего уровня. [34]

Отсюда следует необходимость поиска оптимальной модели решения общегосударственных вопросов, делегирование которых может быть осуществлено на муниципальный уровень и уровень сельских поселений.

Описание модели

В основу модели положен принцип обратной связи, возникающий в процессе построения коммуникаций между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Предполагается, что при разработке законопроекта соответствующего субъекта Российской Федерации, на основании которого происходит делегация ОМСУ отдельных государственных полномочий региональный законодательный орган будет привлекать для внесения рекомендаций в такой законопроект глав и членов представительного органа ОМСУ.

Рекомендуется на заседаниях представительного органа ОМСУ выносить на обсуждение в целях совершенствования как региональный законопроект, так и рекомендации, со стороны ОМСУ с возможностью проведения публичных слушаний и участия в таких заседаниях органов прокуратуры.

Только после всестороннего обсуждения законопроекта, на наш взгляд, возможен процесс передачи ОМСУ отдельных государственных полномочий.

Поскольку региональное законодательство, в том числе Бюджетный кодекс Российской Федерации предполагает предоставление со стороны ОМСУ отчета за расходованием целевых бюджетных субвенций, на взгляд автора настоящего исследования, следует предусматривать проведение

мониторинга эффективности реализации ОМСУ делегированных государственных полномочий со стороны регионального органа государственной власти, являющегося распорядителем бюджетных субвенций.

Думается, что внедрение подобной модели сможет повысить качество государственного управления.

Остановимся также на проблемах в сфере нотариальных услуг.

В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации приоритетом правовой системы России установлены права человека как высшей ценности. Согласно ст. 48 Конституции каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи.

Система нотариата Российской Федерации – это средство, с помощью которого государство обеспечивает защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, путем совершения нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Совершение нотариальных действий осуществляется от имени государства только теми субъектами, которые определены федеральными законами: нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, нотариусами, занимающимися частной практикой, главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений либо главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов.

В настоящее время специально уполномоченными органами по контролю и надзору в сфере нотариата в субъектах Российской Федерации являются территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации и нотариальные палаты субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, в компетенцию указанных органов не входит оказание методической

помощи в деятельности глав и должностных лиц органов местного самоуправления по совершению ими нотариальных действий.

В связи с тем, что в настоящее время планируется принятие нового Федерального закона о нотариате, представляется необходимым, чтобы в законе был предусмотрен механизм метод помощи должностным лицам местного самоуправления в рамках реализации указанных полномочий.

В ходе настоящего магистерского исследования был выявлен и обоснован круг проблем совершения нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления сельских поселений, носящих системный характер.

К числу основных проблем относятся:

1. Недостаточный уровень квалификации;
2. Отсутствие информационно-методических и справочных материалов;
3. Недостаточное количество необходимой оргтехники;
4. Низкий уровень работы с населением в части предоставления информации о возможностях совершения нотариальных действий должностными лицами органа местного самоуправления соответствующих сельских поселений;
5. Недостаточный уровень финансирования переданных государственных полномочий по совершению нотариальных действий.

В целях преодоления выявленных проблем нами предлагается пакет управленческих действий, способствующих повышению качества нотариальных услуг в сельских поселениях.

Проблематику недостаточного уровня квалификации можно решить посредством закрепления в ст. 37 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате обязанности должностных лиц органов местного самоуправления, совершающих в сельских поселениях нотариальные действия, проходить курсы повышения квалификации или стажировок в

нотариальных палатах соответствующего субъекта Российской Федерации или образовательных организациях вне зависимости от их организационно-правовой формы собственности по вопросам совершения нотариальных действий.

Проблематику методического обеспечения должностных лиц сельских поселений, осуществляющих отдельные государственные полномочия в сфере нотариата, также представляется решить путем законодательных изменений.

В рамках ныне действующего законодательства представляется необходимым в процессе передачи отдельных государственных полномочий в области нотариата органам местного управления сельских поселений предусмотреть обязанность территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации совместно с нотариальными палатами субъектов Российской Федерации оказывать должностным лицам органов местного самоуправления сельских поселений, осуществляющим отдельные нотариальные действия, организационную и методическую поддержку.

Такую обязанность, на взгляд автора, следует закрепить в ст. 37 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, а также в положении о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1313. [21]

Проблематику доступности информации о доступных для населения нотариальных действий следует решать при помощи ведения информационной компании о доступных нотариальных действиях через социальные сети, средства массовой информации и любые другие каналы связи.

В ходе диссертационного исследования были выявлены проблемы, связанные с оплатой государственной пошлины за совершение нотариальных действий в сельских поселениях.

В соответствии со ст. 22 Основ законодательства о нотариате за совершение нотариальных действий, для которых российским законодательством предусмотрена обязательная нотариальная форма, взывается государственная пошлина в размерах, статьей 333.24 Налогового кодекса Российской Федерации.

В соответствии со ст. 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации средства от уплаты нотариального тарифа в случае совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений относятся к неналоговым доходам и подлежат зачислению в размере 100 процентов в бюджеты поселений. [5]

Обращений за совершением нотариальных действий в органы местного самоуправления было бы значительно больше, если решить вопрос оплаты госпошлины не через отделения банков, которые расположены в районных центрах, а принимать платежи непосредственно на территории сельских поселений.

Для решения проблематики материально-технического обеспечения процесса уплаты государственных пошлин в сельских поселениях, где отдельные нотариальные действия уполномочены совершать должностные лица органов местного самоуправления, руководствуясь ст. 19 ФЗ N 131, предлагается на федеральном уровне создание специальной рабочей группы, в состав которой будут входить следующие представители федеральных органов исполнительной власти: Правительства Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В задачу рабочей группы будет входить разработка концепции Федеральной цифровой программы по предоставлению дополнительных

бюджетных субвенций по реализации отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления сельских поселений.

В качестве источника финансирования мероприятий программы могут быть использованы механизмы финансового обеспечения в рамках реализации Национального проекта «Цифровая экономика», Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» или Государственной программы Российской Федерации «Цифровая экономика».

Таким образом, на взгляд автора, предлагаемые управленческие решения будут способствовать повышению качества нотариальных услуг, предоставляемых должностными лицами органов местного самоуправления сельских поселений населению с одной стороны, с другой стороны, приведенный частный случай несовершенства механизма передачи для реализации отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления показывает, что на сегодняшний день наблюдаются проблемы кадрового и материально-технического характера, что должно быть учтено как на федеральном, так и на региональном уровнях государственного управления при передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Резюмируя настоящий параграф, остановимся на следующих выводах:

1. Выявленные в ходе настоящего диссертационного исследования управленческие проблемы реализации органами местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий показывают отсутствие стратегического видения у вышестоящих органов государственной власти применительно к решению проблем материально-технического и кадрового обеспечения сельских поселений;

2. Законодательно предписанная обязанность органов государственной власти вышестоящих уровней управления обеспечивать сельские поселения

необходимыми ресурсами для реализации отдельных государственных полномочий в лучшем случае исполняется не в полном объеме;

3. Предложенные автором пути решения обозначенных проблем могут использоваться при дальнейшем совершенствовании передачи органам местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий.

Для решения проблемы 1 предлагается введение курсов повышения квалификации для должностных лиц ОМСУ, реализующих ОГП.

Для решения проблемы 2 предлагается возложить обязанность осуществлять методическое и правовое обеспечение ОМСУ на нотариальные палаты и органы Министерства юстиции.

Для решения проблемы 3 предлагается предусмотреть выделение дополнительных материально-технических ресурсов.

Для решения проблемы 4 предлагается ведение информационной компании о доступных нотариальных услугах.

Заключение

Проблематика реализации органами местного самоуправления сельских поселений переданных отдельных государственных полномочий не теряет своей актуальности. В ходе диссертационного исследования автором было выявлено и доказано, что государственные полномочия на муниципальном уровне управления представляют собой деятельность органов публичной власти по решению вопросов, отнесенных к компетенции федеральных или региональных органов исполнительной власти с одновременной передачей на муниципальный уровень необходимых ресурсов.

Процесс передачи органам местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий не должен приводить к снижению качества государственного управления, а нормативно-правовой основой регулирования такого процесса являются как федеральное, так и региональное законодательство.

Было выявлено и продемонстрировано, что качество правового регулирования процесса наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на региональном уровне оставляет желать лучшего по причине того, что в некоторых регионах, например, в Республике Бурятия, данный процесс сопровождается правом органов местного самоуправления вносить соответствующие законодательные предложения. В Республике Мордовия наблюдается дополнительный контроль со стороны Высшего должностного лица региона.

Отсутствие внятных критериев оказания качества государственных услуг, предоставляемых населению в связи с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, приводит к тому, что на законодательном уровне не предусмотрена реальная защита прав потребителей таких услуг.

Для решения обозначенной проблематики на основе системного подхода автором настоящего исследования был разработан «Паспорт качества» предоставляемых населению услуг, а также подготовлено ряд законодательных предложений.

В ходе исследования было установлено, что органы местного самоуправления сельских поселений чаще всего наделяются отдельными государственными полномочиями тогда, когда они относятся к административным центрам соответствующих муниципальных районов.

На примере совершения должностными лицами органов местного самоуправления сельских поселений автором было установлено, что низкая эффективность реализации таких полномочий на муниципальном уровне управления обусловлена недостаточным уровнем компетенций соответствующих должностных лиц.

Подводя итог магистерского исследования, акцентируем внимание на следующих выводах:

1. Ключевая проблематика реализации органами местного самоуправления сельских поселений отдельных государственных полномочий заключается в недостаточном уровне квалификации соответствующих должностных лиц и нехватке материально-технических ресурсов, необходимых для реализации таких полномочий;

2. Практика показывает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, как правило, происходит тогда, когда такие сельские поселения являются административными центрами соответствующих муниципальных образований, где объем бюджетных средств гораздо выше, чем у сельских поселений, хотя и входящих в такие муниципальные образования, но не являющихся их административными центрами;

3. Системный подход при проведении настоящего исследования позволил разработать совокупность административно-правовых мер,

которые, на взгляд автора, будут способствовать эффективности реализации переданных государственных полномочий органам местного самоуправления сельских поселений;

4. При разработке региональных законодательных актов, на основании которых происходит наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями диссертант считает возможным использовать паритетную модель, позволяющую учитывать мнение самих органов местного самоуправления;

5. Было выявлено и доказано, что качество государственных услуг, предоставляемых в связи с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, должно обеспечиваться и нормами законодательства в сфере защиты прав потребителей;

6. В ходе настоящего исследования был проведен соцопрос, показавший недостаточный уровень квалификации ОМСУ с одной стороны; с другой стороны речь идет о недостаточном финансировании реализации отдельных государственных полномочий. Кроме того, результаты опроса позволят констатировать низкую мотивацию должностных лиц ОМСУ совершенствовать свои профессиональные навыки;

7. Полученные в ходе настоящего исследования результаты могут быть использованы в рамках совершенствования механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Список литературы

1. "Европейская хартия местного самоуправления" (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // "Собрание законодательства РФ", 07.09.1998, N 36, ст. 4466.
2. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
3. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021, с изм. от 26.10.2021) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
4. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) // "Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, N 5, ст. 410.
5. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.07.2021) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
6. "Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)" от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // "Собрание законодательства РФ", 07.08.2000, N 32, ст. 3340.
7. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // "Собрание законодательства РФ", 29.10.2001, N 44, ст. 4147.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472.
9. Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 11.06.2021) "О защите прав потребителей" // "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 140.

10. Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.06.1999, N 26, ст. 3176.

11. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

12. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2021) // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

13. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, N 31, ст. 4179.

14. Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об инновационном центре "Сколково" // "Собрание законодательства РФ", 04.10.2010, N 40, ст. 4970.

15. Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // "Собрание законодательства РФ", 28.11.2011, N 48, ст. 6724.

16. Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 05.01.2015, N 1 (часть I), ст. 26.

17. Федеральный закон от 29.07.2017 N 216-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 31.07.2017, N 31 (Часть I), ст. 4765.

18. Федеральный закон от 13.07.2020 N 193-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 20.07.2020, N 29, ст. 4503.

19. "Основы законодательства Российской Федерации о нотариате" (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.08.2021) // "Ведомости СНД и ВС РФ", 11.03.1993, N 10, ст. 357.

20. Указ Президента РФ от 11.07.2004 N 868 (ред. от 01.10.2021) "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" // "Собрание законодательства РФ", 12.07.2004, N 28, ст. 2882.

21. Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 02.09.2021) "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 18.10.2004, N 42, ст. 4108.

22. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 N 608 (ред. от 18.10.2021) "Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.10.2021) // "Собрание законодательства РФ", 25.06.2012, N 26, ст. 3526.

23. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах> // "Собрание законодательства РФ", 14.11.2005, N 46, ст. 4720.

24. Приказ Минюста России от 07.02.2020 N 16 "Об утверждении Инструкции о порядке совершения нотариальных действий должностными лицами местного самоуправления" (Зарегистрировано в Минюсте России 12.02.2020 N 57475) //

25. Закон Вологодской области от 10.12.2014 N 3526-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг" (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 26.11.2014 N 766) // Официальный интернет-портал правовой информации Вологодской области <http://www.pravo.gov35.ru>, 10.12.2014.

26. Закон Самарской области от 20.12.2018 N 101-ГД (с изм. от 09.12.2019) "О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению отдыха и оздоровления детей" (принят Самарской Губернской Думой 06.12.2018) // Официальный сайт Правительства Самарской области <http://www.pravo.samregion.ru>, 21.12.2018.

27. Закон Республики Бурятия от 14.11.2019 N 678-VI "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (принят Народным Хуралом РБ 05.11.2019) (вместе с "Методикой расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета для осуществления отдельных государственных полномочий") // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 21.11.2019.

28. Закон РМ от 18.08.2020 N 57-3 "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения" (принят ГС РМ 14.08.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.08.2020.

29. Закон Тюменской области от 08.12.2015 N 135 "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями" (принят Тюменской областной Думой 26.11.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.12.2015.

30. "Устав Тюменской области" от 30.06.1995 N 6 (принят Тюменской областной Думой 15.06.1995) // "Тюменские известия", N 133, 15.07.1995.

31. Постановление правительства Челябинской области от 14 января 2016 года N 3-П Об Административном регламенте предоставления государственной услуги "Предоставление социальных услуг поставщиками социальных услуг в стационарной форме" [электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. - Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/432841295>. - Дата обращения: 11.11.2021

32. Распоряжение департамента социального развития Тюменской области от 2 июля 2021 года N 19-р "Об утверждении административного регламента предоставления Департаментом социального развития Тюменской области государственной услуги по оказанию государственной социальной помощи и признании утратившими силу отдельных распоряжений" [электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. - Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/574792829>. - Дата обращения: 11.11.2021.

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 N 2-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита" // "Собрание законодательства РФ", 11.04.2011, N 15, ст. 2190.

34. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // "Собрание законодательства РФ", 14.12.2015, N 50, ст. 7226>

35. Определение Верховного суда Российской Федерации N 74-Г09-8 от 27.05.2009 [электронный ресурс] // Кодексы и законы. - Режим доступа: <https://www.zakonrf.info/suddoc/1589e8bae5c741ab5300008e3d151c48/>. - Дата обращения: 11.11.2021.

36. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 1 июня 2021 г. по делу № А33-21163/2020 [Электронный ресурс] // СудАкт.ру. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/82h9SwzEZBmr/>. - Дата обращения: 11.11.2021.

37. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 26 марта 2021 г. по делу № А10-327/2021 [электронный ресурс] // СудАкт.ру. - Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/frMNKE4med51/>. - Дата обращения: 11.11.2021.

38. Афанасьев А.А. Понятие и формально-юридические признаки сельских поселений: территория, население, правовой режим // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. - 2014. - №3. - С. 298-303.

39. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: монография / Т. М. Бялкина. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. - 406, [1] с.

40. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: ЮРАЙТ, 2010, 415 с.

41. Гадельшина Л.И. Законы субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями как объекты судебного контроля // Вестник экономики, права и социологии. - 2017. - №1. - С. 54-58.

42. Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / М.Ю. Дитятковский; [Место защиты: Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского]. - Омск, 2008. - 697 с.

43. Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Омск, 2001. - 231 с.

44. Ермаков А.О. Некоторые аспекты эффективности полномочий органов исполнительной власти // Административное и муниципальное право/ №5. - С. 1-10.

45. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. - М.: Изд-во НОРМА, 2001. - 352 с.

46. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - №1. - С. 1-37.

47. Кузнецов С.П. Правовые аспекты передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2011. - №3. - С. 117-124.

48. Кутафин О.Е. Основы государства и права: Учеб. пособие для поступающих в юридические вузы / Под ред. академика О.Е. Кутафина. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 416 с.

49. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М.: Юридическая литература, 1972. - 280 с.

50. Лубенникова С.А. Об оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации // Lex Russica. - 2020. - №6. - С. С. 50-54.

51. Методические рекомендации по формированию организационных структур исполнительно-распорядительных и представительных органов городских округов и муниципальных районов автономного округа, а также штатной численности муниципальных служащих, содержащих в качестве критериев численность населения муниципального образования и трудозатраты на решение вопросов местного значения: Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа- Югры [электронный ресурс] // Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. - Режим доступа: <https://dep.gs.admhmao.ru/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy/zasedanie-rabochey-gruppy-po-razrabotke-kolichestvennykh-pokazateley-pri-opredelenii-shtatnoy-chisle/1919363/metodicheskie-rekomendatsii-po-formirovaniyu-organizatsionnykh-struktur-ispolnitelno-rasporядitelny/>. - Дата обращения: 11.11.2021.

52. Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: на примере Приволжского федерального округа: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Казань, 2006. - 187 с.

53. Мункуева С.А. Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: на примере Республики Бурятия и Забайкальского края: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / С.А. Мункуева; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2017. - 205 с.

54. Набиуллина Э.С. Подведение итогов реализации мероприятий административной реформы в 2006-2010 годах. Приоритетные направления

совершенствования государственного управления в 2011-2013 годах. URL: http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101203_04. - Дата обращения: 11.11.2021.

55. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. - М.: Издание Государственной Думы, 2018. - 320 с.

56. Праскова С.В. О подходах к классификации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Известия Байкальского государственного университета. - 2006. - №6. - С. 50-54.

57. Размер оплаты за услуги правового и технического характера [электронный ресурс] // Тюменская областная нотариальная палата. - Режим доступа: <https://72.notariat.ru/ru-ru/actions-and-tariffs/tariffs/>. - Дата обращения: 11.11.2021.

58. Скачкова О.С. Нотариальные действия глав администраций поселений: новое в правовом регулировании // Правовая политика и правовая жизнь. - 2016. - №2. - С. 68-73.

59. Соколова Е.И. О некоторых актуальных вопросах совершения нотариальных действий должностными лицами местного самоуправления // Вестник Российского университета кооперации. - 2017. - №4 (30). - С. 135-137.

60. Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / О.А. Стукалова; [Место защиты: Сев.-Кавказ. акад. гос. службы]. - Ростов-на-Дону, 2007. - 256 с.

61. Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия

высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. - 2015. - №1 (33). - С. 44-51.

62. Тарасьян Н.А. Компетенция местного самоуправления в финансово-экономической сфере: дис. ... канд. юрид. наук. - Ставрополь, 2004. -252 с.

63. Тихомиров Ю.А. Государственное управление: «Вертикаль» и «Горизонталь» // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2013. - С. №4. - С. 7-18.

64. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. - 2002. - № 10. - С. 22–32.

65. Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006. - 514 с.

66. Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.03. Екатеринбург, 2003. 363 с.

67. Широковских В.Н. Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / В.Н. Широковских; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ]. - Москва, 2008. - 190 с.

68. Эффективность правовых норм / [Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В.]. - М.: Юрид. лит. - 1980. - 280 с.