

10.7256/1999-2807.2013.02.5

Е.В. Белоусова

О СООТНОШЕНИИ КАТЕГОРИЙ «КОМПЕТЕНЦИЯ», «ПОЛНОМОЧИЯ» И «ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ» В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Одним из важнейших элементов правового статуса любого органа публичной власти является круг его полномочий. В отечественной и зарубежной научной литературе общетеоретические аспекты определения и соотношения понятий компетенции и полномочий органов публичной власти рассмотрены довольно подробно. Однако следует отметить, что вопрос о содержании этих правовых категорий остается дискуссионным и зачастую они отождествляются либо определяются через взаимное использование этих понятий. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, в трактовке компетенции довольно часто конкурирующими понятиями являются права и обязанности, полномочия, функции и предметы ведения, юрисдикция, подсудность и подведомственность¹.

Говоря о компетенции применительно к управленческой деятельности принято выделять два основных подхода: широкий, применяемый к субъектам как публично-правовых, так и частно-правовых отношений, и более узкий, относящийся только к сфере публичной власти. В первом случае наглядной иллюстрацией является определение компетенции, содержащееся в юридической энциклопедии, где под данной категорией понимается совокупность установленных нормативными правовыми актами прав и обязанностей (полномочий) организаций, органов, должностных лиц, а также лиц, осуществляющих управленческие функции в коммерческих организациях². В другом случае компетенция определяется как совокупность юридически установлен-

ных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления)³. Легально установленное определение компетенции (содержащееся в нормативно-правовых актах) в настоящее время отсутствует⁴, в связи с чем в научной литературе предлагается множество подходов к данной правовой категории. В то же время высказываемые суждения о компетенции во многом основаны на трудах дореволюционных государствоведов (В.Л. Безобразов, М.И. Свешников, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин и др.), а также исследованиях, проводившихся в советские годы (О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет, Н.Г. Александров, Б.М. Лазарев и др.). В целом, среди множества подходов Т.М. Бялкина выделяет три основные позиции⁵: 1) содержание компетенции рассматривается как совокупность властных полномочий (называя ее условно узким подходом); 2) компетенция включает в себя помимо полномочий такой элемент, как предметы ве-

³ См.: Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: Инфра-М, – 1999. – С. 293.

⁴ Хотя определение компетенции содержалось в утратившем силу Федеральном законе от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», где применительно к органу государственной власти было дано через «совокупность полномочий органа государственной власти, нормативно установленных Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3176; 2002. – № 21. – Ст. 1915.

⁵ См.: Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. – Воронеж, 2006. – С. 81.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 22.

² См.: Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2000. – С. 205-206.

дения (указывая на оптимальность данного подхода); 3) содержание компетенции помимо перечисленных двух элементов включает в себя и некоторые другие (чаще всего — функции, ответственность за неисполнение полномочий, иногда — нормативно установленные цели, совокупность форм, методов работы и др.) — «широкий подход», приверженцами которого в той или иной мере являются В.М. Манохин, Е.Б. Лупарев, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Н.А. Тарасьян, А.Ю. Якимов и др. Представляется возможным согласиться с мнением Т.М. Бялкиной о предпочтительности второго подхода, согласно которому компетенция трактуется как совокупность полномочий органов местного самоуправления и их предметов ведения.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» компетенция органов местного самоуправления в целом приводилась через предметы ведения. В данном случае законодатель ориентировался на зарубежный опыт определения компетенции местного самоуправления, где статутные законы о местном самоуправлении либо вообще не упоминают о полномочиях муниципальных органов, либо отсылают к специальным законам⁶. Однако предметы ведения были сформулированы в федеральном законе довольно неудачно и оказались, по сути, совместными и для государственных органов (федеральных и региональных), и для органов местного самоуправления. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предметы ведения муниципального образования рассматривались как совокупность вопросов местного значения, отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, а также полномочий, передаваемых одним муниципальным образованием другому, что являлось не вполне удачным, т.к. происходило смешивание понятий «предметы ведения» и «полномочия».

Вопрос о содержании предметов ведения муниципальных образований в правовой науке является дискуссионным. Одни авторы рассматривают предметы ведения как области общественных отношений, в рамках которых действует орган власти, как круг деятельности органа, отмечая, что это не отдельные вопросы и не совокупность каких-то вопросов, а обозначение крупных областей государ-

ственной деятельности⁷. Ю.А. Тихомиров определяет предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия уполномоченных субъектов⁸. В.Е. Чиркин утверждает, что именно «направления и сферы деятельности, по которым и в пределах которых (эти пределы установлены законом) население и созданные им органы вправе осуществлять свое регулирование, составляют предметы ведения местного самоуправления»⁹. Т.М. Бялкина под предметами ведения местного самоуправления понимает «определенные области (значительные группы) общественных отношений, выступающие в качестве сфер деятельности соответствующих органов публичной власти, в которых они вправе и обязаны принимать юридически значимые решения, имеющие обязательный характер»¹⁰, уточняя, что применительно к местному самоуправлению под предметами ведения следует понимать «те сферы (области) общественных отношений, которые в соответствии с законодательством отнесены к компетенции муниципальных образований, в рамках которых субъекты... данных муниципальных образований могут принимать определенные решения, совершать иные юридически значимые действия»¹¹. Приведенное определение представляется не вполне обоснованным. Во-первых, происходит определение одного понятия — «предметы ведения» через другое «компетенция»: области общественных отношений, которые отнесены к компетенции, которая в свою очередь является совокупностью предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей). Во-вторых, органы местного самоуправления конкретных муниципальных образований вправе принимать решения и совершать иные юридически значимые действия не только прямо установленные законодательством, но и договорами между равноуровневыми муниципальными образованиями. Вместе с тем, следует поддержать мнение Т.М. Бялкиной об обоснованности включения в структуру предметов ведения местного самоуправления не только

⁷ См.: Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных советов. — М.: Юрид. лит., — 1986. — С. 23.

⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М.: Юринформцентр, 2001. — С. 55.

⁹ См.: Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. — М.: Юристъ, 2003. — С. 266.

¹⁰ См.: Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. — С. 112.

¹¹ См.: Бялкина Т.М. Там же. — С. 116.

⁶ См.: Зарубежный опыт государственности / Под общ. ред. Ю.С. Васюткина. — Орел: ОРАГС, 2003. — С. 197.

вопросов местного значения, но и отдельных государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень, поскольку такая передача не исключает соответствующую сферу общественных отношений из предметов ведения государства¹². Однако следует иметь в виду, что органы местного самоуправления совершают определенные управленческие действия не только при осуществлении полномочий по вопросам местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, но и при реализации прав на участие в решении иных вопросов, установленных ст. 14.1, 15.1., 16.1 Закона 2003 г. и раскрываемых в отраслевом законодательстве, а также при реализации договорных полномочий между равноуровневыми муниципальными образованиями. Таким образом, по нашему мнению, более правильным представляется определение предметов ведения *как совокупности сфер общественных отношений, закрепленных законодательством и межмуниципальными договорами, в которых органы местного самоуправления либо население муниципального образования посредством прямого волеизъявления правомочно принимать юридически значимые решения.*

Определяя структуру предметов ведения конкретного муниципального образования через совокупность областей деятельности, можно указать, что в нее входят 4 элемента: 1) вопросы местного значения, установленные уставом на основании законодательства; 2) отдельные государственные полномочия в определенных сферах деятельности, переданные в соответствии с законодательством данному муниципальному образованию; 3) области общественных отношений, в которых органы местного самоуправления вправе участвовать; 4) сферы деятельности других муниципальных образований, переданные по межмуниципальным договорам.

Данная структура находит отражение в законодательстве, хотя термин «предметы ведения» в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отличие от ранее действующего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ отсутствует. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. подходит к определению собственной сферы деятельности местного самоуправления через категории «вопросов местного значения» и «полномочий органов местного самоуправления». Как отмечает В.И. Васильев, сохраняя укрупненную функциональную характеристику местного само-

управления, данный Федеральный закон в то же время конкретизирует ее, закрепляя «в целях решения вопросов местного значения» ряд конкретных прав и обязанностей органов местного самоуправления и определяя возможность установления других полномочий «в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставами муниципальных образований»¹³. Вопросы местного значения в нем определены как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Закон выделяет также вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения. К числу таких вопросов отнесено: создание музеев поселения; участие в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г.; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий; оказание содействия национально-культурному развитию народов РФ и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 14.1, ч. 1 ст. 15.1, ч. 1 ст. 16.1). Закон 2003 г. выделяет также наряду с вопросами местного значения иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1). Указанные «иные вопросы» не отнесены к ведению государственных органов Федерации и субъектов РФ и иных муниципальных образований. В случае, если данные вопросы приняты к исполнению в конкретном муниципальном образовании, то на период, пока они не отнесены законом к ведению другого субъекта публичной власти, эти вопросы могут быть отнесены к ведению данного муниципального образования и рассматриваться в качестве его предмета ведения.

¹³ См.: Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. – 2007. – № 7. – С. 20.

¹² Там же. – С. 117.

И, наконец, Закон закрепляет возможность осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 19).

Хотя, как уже отмечалось, в Законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» понятие предметы ведения отсутствует, такие термины как «полномочия» и «компетенция» встречаются неоднократно. Более того, вводится понятие «права». Так, термин «полномочия» используется применительно к федеральным и региональным органам государственной власти в области местного самоуправления (ст. 5, 6), к органам местного самоуправления применительно к решению вопросов местного значения (ст. 17), в отношении реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления (ст.ст. 19-21), в отношении представительного органа, главы муниципального образования, главы местной администрации, избирательной комиссии муниципального образования депутата и выборного должностного лица (ст.ст. 35, 36, 37, 39, 40). Термин «полномочия местного самоуправления» закреплен и в ст. 12 Конституции РФ. Термин «права органов местного самоуправления» встречается применительно к решению вопросов, не отнесенных к ведению соответствующего муниципального образования (ст.ст. 14.1, 15.1, 16.1). Термин компетенция встречается лишь применительно к представительному органу местного самоуправления (ст.ст. 35, 43). Вместо «предметов ведения» используется понятие «вопросы местного значения», в аналогичном контексте — и «отдельные государственные полномочия». Вместе с тем, Закон 2003 г. № 131-ФЗ помимо перечня вопросов местного значения различных видов муниципальных образований (ст. 14-16), содержит отдельную ст. 17, в которой применительно к любым муниципальным образованиям указаны полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения, из чего становится очевидно, как отмечается в литературе¹⁴, что законодателем предпринята попытка отграничить вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их осуществлению как различные элементы компетенции местного самоуправления, предусмотрев их раздельное правовое регулирование.

Толковый словарь русского языка определяет «полномочие» как официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности или

ведения дел¹⁵. Под предметами ведения как правило подразумеваются сферы (области) жизнедеятельности муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция в лице органов местного самоуправления и населения. Исходя из контекста Закона к предметам ведения органов местного самоуправления можно отнести: а) предметы исключительного ведения, которые определены в ст.ст. 14, 15, 16, устанавливающие вопросы местного значения для конкретных видов муниципальных образований. Перечень вопросов местного значения, содержащийся в законе, не является исчерпывающим, поскольку может быть расширен законами субъектов РФ. Кроме этого, муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти; б) предметы ведения органов публичной власти, не отнесенные к вопросам местного значения, на участие в решение которых органы местного самоуправления имеют право (ст. 14.1, 15.1, 16.1). Иногда указанные вопросы условно относят к вопросам совместного ведения; в) вопросы государственного значения, по которым органам местного самоуправления передаются государственные полномочия. Что касается полномочий, то последние как один из элементов компетенции обычно в науке связывают с субъектами правоотношений — либо органами и должностными лицами либо населением¹⁶. Под полномочиями как правило понимается совокупность прав и обязанностей субъектов правоотношений, которые являются производными от предметов ведения и не могут выходить за их рамки¹⁷. Энциклопедический словарь определяет полномочия как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным

¹⁵ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. — 4-е изд., доп. — М.: Азбуковник, 1999. — С. 554.

¹⁶ См.: Морозова Л.А., Теория государства и права: повторительный курс в вопросах и ответах. — М.: Норма, 2005. — С. 271; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — С. 517 -519; Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. — С. 501.

¹⁷ См.: Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. — 2002. — № 5. — С. 5-12.

¹⁴ См.: Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, — 2006. — С. 273.

юридическим актом¹⁸. Наличие полномочий для органов местного самоуправления означает наличие определенного круга обязанностей о соответствующих прав для осуществления вопросов местного значения и выполнения отдельных государственных полномочий¹⁹.

Очевидно, что термин «полномочие» относится к конкретным субъектам правоотношений, и в первую очередь, к органам публичной власти и их должностным лицам, поскольку является составной частью и неотъемлемым атрибутом понятия «орган». При этом понятие «полномочия» применительно к органам публичной власти следует рассматривать как единое целое, т.е. в неразрывной связи прав и обязанностей, т.к. в данном случае права одновременно являются и обязанностями, необходимыми для осуществления установленных задач и функций. Очевидно, восприняв данную правовую конструкцию, законодатель отдельно указал на права органов местного самоуправления, которые не являются их обязанностями (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона 2003 г.). Таким образом, наряду с полномочиями для органов местного самоуправления установлены и отдельные права.

Существуют различные подходы к классификации полномочий. Один из них напрямую связан с предметами ведения местного самоуправления (сферами компетенции) и соответственно предполагает три группы полномочий (собственные полномочия; делегированные государством и установленные законодательством в качестве возможного участия в их осуществлении)²⁰. «Собственные» рассматриваются как полномочия по предметам исключительного ведения. Эти полномочия закреплены как в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и в специальном отраслевом законодательстве РФ и субъектов федерации, а также в уставах муниципальных образований (например: создание муниципальных предприятий, назначение муниципальных выборов, составление

проекта бюджета и пр.). Другая группа полномочий — полномочия в области решения вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Эти полномочия фиксируются как в отраслевых законодательных актах (Федеральный закон от 26 мая 1996 г. «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации²¹» допускает создание муниципальных музеев, Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»²² наделяет органы местного самоуправления городских округов правом создания и ликвидации муниципальных высших учебных заведений и т.д.), так и в соответствующих договорах, заключаемых между органами государственной власти и органами местного самоуправления в конкретных сферах общественной жизни. Например, органы местного самоуправления наделены правом участвовать в организации и финансировании общественных работ (п. 2 ч. 1 ст. 14.1 Федерального закона «Об общих принципах...»), в связи с чем, отношения между органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами службы занятости и организациями регулируются договорами о совместной деятельности по организации и проведению общественных работ, в которых определяются права и обязанности сторон по выполнению договоров. И, наконец, третья группа полномочий — отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления законами РФ или субъектов федерации. Эти полномочия могут быть закреплены как в отраслевом законодательстве, например, в Градостроительном Кодексе РФ²³, Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе»²⁴ и пр., так и в специальных законах о передаче отдельных государственных полномочий в отдельной сфере общественных отношений (Закон Тюменской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере использования лесов», Закон Ленинградской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями в сфере государственной регистра-

¹⁸ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. — М.: НОРМА-ИНФРА, 2001. — С. 429.

¹⁹ Подобный подход к определению полномочий органа публичной власти можно найти у А.Д. Селюкова. — См.: Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. — М.: Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2003. — С. 46.

²⁰ См. Уваров А.А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журнал российского права. — 2002. — № 1. — С. 45; Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. — М.: Юриспруденция, 1999. — С. 254.

²¹ См.: СЗ РФ. — 1996. — № 22. — Ст. 2591.

²² См.: СЗ РФ. — 2006. — № 1. — Ст. 10.

²³ См.: СЗ РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 16.

²⁴ См.: СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.

ции актов гражданского состояния», Закон Воронежской области «О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области на подготовку проведения всероссийской сельскохозяйственной переписи», Закон Брянской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Брянской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних», и др.). Другая классификация предлагается по объему реализуемых прав и исполняемых обязанностей, а также по широте регулируемых общественных отношений. Здесь выделяются: а) полномочия общего характера, связанные с нормативным регулированием вопросов местного значения и осуществлением всего комплекса функций местного самоуправления (контрольные полномочия представительного органа, нормотворчество и т.д.), реализуемые в различных формах и затрагивающие практически все сферы жизнедеятельности местного сообщества, осуществляемые представительным органом местного самоуправления и главой муниципального образования (администрацией); б) полномочия конкретного (отраслевого) характера, связанные с решением определенных вопросов и реализацией отдельных функций, реализуемые отраслевыми и функциональными подразделениями исполнительного органа и иными органами управления (например, подготовка проекта бюджета на следующий финансовый год, сведение сметы доходов и расходов структурных подразделений администрации); в) полномочия, содействующие осуществлению местного самоуправления, реализуемые гражданами, общественными объединениями и другими субъектами²⁵. Как справедливо отмечает Т.М. Бялкина, третья группа полномочий в данной классификации вызывает сомнение, т.к. различные действия указанных субъектов могут содействовать осуществлению местного самоуправления, но вряд ли их можно считать компетенцией местного самоуправления²⁶.

Третья классификация проводится по степени обязательности полномочий, в соответствии с которой предусмотрено выделение обязательных

и факультативных полномочий, в которой к первым относятся полномочия, прямо закрепленные за органами местного самоуправления законодательством, обязательные для исполнения, ко вторым — иные, возможные для осуществления при условии не отнесения их к полномочиям государственных органов и иных муниципальных образований. Данный подход весьма распространен в законодательстве европейских стран и в большинстве стран СНГ, где полномочия и компетенция местного самоуправления в целом закреплена на основе открытого перечня предметов ведения, что позволяет органам местного самоуправления включать в сферу своей компетенции вопросы, не указанные в законодательстве напрямую. Как правило, характерны общие формулировки компетенции местного самоуправления и производных от нее полномочий. В Финляндии установлены законодательством обязательные для органов местного самоуправления полномочия и полномочия, устанавливаемые на добровольной основе. Сферы деятельности (предметы ведения) муниципалитетов определены в самом общем виде: образование; здравоохранение; социальное обеспечение; контроль за сохранением окружающей среды и т.д. В законе о местном самоуправлении Дании вообще не закреплены вопросы местного значения — муниципалитеты могут заниматься любыми вопросами, которые они считают важными для местного сообщества, если только данные вопросы не являются компетенцией государства, но при условии соблюдения норм отраслевого законодательства. Так, отраслевым законодательством регулируется организация библиотек и музыкальных школ. При открытии муниципальной школы необходимо соблюдать определенные стандарты ее деятельности и содержания. Аналогичный подход применяется и в отношении строительства спортивных сооружений, поддержки спортивных клубов, программы помощи бедным. В Германии задачи, выполняемые коммунами делятся на «добровольные» и «обязательные». «Добровольные» задачи находятся в полной компетенции коммунального Совета, который определяет, будут ли они решаться, и если да, то каким образом. К ним относятся обеспечение населения водой и энергией, вопросы культуры, спорта и социального обеспечения. «Обязательные» задачи устанавливаются землями, в ведении местных органов остается лишь их конкретное исполнение. Это, например, планирование застройки. При этом собственные финансовые ресурсы должны идти в первую очередь на решение «обязательных» задач в рамках самоуправле-

²⁵ См.: Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. — С. 502.

²⁶ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. — С. 284.

ния; оставшиеся средства могут быть использованы при решении «добровольных» задач²⁷.

Проявления подобного подхода можно найти и в российском законодательстве. И прежний Закон 1995 г., и ныне действующий Закон 2003 г. предусматривают для органов местного самоуправления возможность решать помимо прямо закрепленных вопросов местного значения и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления других муниципальных образований и не исключенные из их компетенции федеральным и региональным законодательством (с четким указанием, содержащимся в Законе 2003 г. — только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из бюджетов вышестоящих уровней).

Т.М. Бялкина выделяет и еще одну классификацию полномочий, используемую юридической практикой применительно к органам управления — по способам правового закрепления полномочий: метод конкретного перечисления полномочий; негативный способ определения полномочий (муниципальный орган вправе решать все вопросы,

относящиеся к данной категории (предмету ведения), за исключением строго определенных; определение полномочий методом исключения (решение всех вопросов определенной категории, прямо не отнесенных к компетенции других органов, либо при нерешении вопроса конкретным органом его вправе решить нижестоящий²⁸). И наконец, полномочия можно классифицировать по конкретным субъектам правоотношений — осуществляемые отдельными органами, выборными и иными должностными лицами местного самоуправления, населением. Представляется вполне уместным ввести классификацию и по времени исполнения полномочий: постоянные полномочия, закрепляемые в законодательстве о местном самоуправлении и отраслевых законах, и временные — предусмотренные законами о делегировании отдельных государственных полномочий и договорами между органами равноуровневых муниципальных образований (районами и поселениями). Таким образом, можно говорить о разных видах полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, классификация которых имеет существенное практическое значение, учитывая их основания возникновения, финансирования и ответственности.

Библиографический список:

1. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006.
2. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. — 2007. — № 7.
3. Зарубежный опыт государственности / Под общей ред. доктора политических наук, проф. Ю.С. Васютина. — Орел: ОРАГС, 2003.
4. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов. — М.: Юрид. лит., — 1986.
5. Морозова Л.А., Теория государства и права: повторительный курс в вопросах и ответах. — М.: Норма, 2005.
6. Постовой Н.В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. — М.: Юриспруденция, 1999.
7. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.
8. Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. — М.: Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2003.
9. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: Юристь, 2001.
10. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. — 2000. — № 10.
11. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М.: Юринформцентр, 2001.
12. Уваров А.А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журнал российского права. — 2002. — № 1.

²⁷ Российский гуманитарный Интернет университет // <http://www.liberal.ru/articles/cat/1010>

²⁸ См.: Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. — Воронеж, 2006. — С. 287.

13. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. — М.: Юрист, 2003.
14. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. — 2002. — № 5.

References (transliteration):

1. Byalkina T.M. Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya. — Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2006.
2. Vasilev V.I. O funktsionalnom naznachenii mestnogo samoupravleniya» // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2007. — № 7.
3. Zarubezhnyiy opyt gosudarstvennosti / Pod obshchey red. doktora politicheskikh nauk, prof. Yu.S. Vasyutina. — Orel: ORAGS, 2003.
4. Kutafin O.E., Sheremet K.F. Kompetentsiya mestnyih sovetrov. — M.: Yurid. lit., — 1986.
5. Morozova L.A., Teoriya gosudarstva i prava: povtoritelnyiy kurs v voprosah i otvetah. — M.: Norma, 2005.
6. Postovoy N.V. Pravovoe regulirovanie osnov i kompetentsii mestnogo samoupravleniya v Rossii. — M.: Yurisprudentsiya, 1999.
7. Pyilin V.V. Munitsipalnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: Uchebnik dlya vuzov. — SPb.: Yurid. tsentr Press, 2003.
8. Selyukov A.D. Finansovoe obespechenie mestnogo samoupravleniya. Problemy pravovogo regulirovaniya. — M.: Izd-vo Nats. in-ta biznesa, 2003.
9. Teoriya gosudarstva i prava: Kurs lektsiy / Pod red. N.I. Matuzova i A.V. Malko. — 2-e izd. pererab. i dop. — M.: Yurist', 2001.
10. Tihomirov Yu.A. Teoriya kompetentsii // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2000. — № 10.
11. Tihomirov Yu.A. Teoriya kompetentsii. — M.: Yurinformtsentr, 2001.
12. Uvarov A.A. O razgranichenii i optimizatsii kompetentsii munitsipalnyih organov vlasti // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2002. — № 1.
13. Chirkin V.E. Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie. — M.: Yurist', 2003.
14. Chirkin V.E. Predmetyi vedeniya Federatsii i ee sub'ektov: razgranichenie, sotrudnichestvo, subsidiarnost // Gosudarstvo i pravo. — 2002. — № 5.