



ИНСТИТУТ ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Г. КОСТАКЕ,
доктор права, конференциар
О. АРСЕНИ,
докторант

SUMMARY

The article is concerned with the study of many practical and scientifically problems regarding constitutional- law responsibility of the local public administration, the main principal rules of there activity, the responsibility of the public administration.

* * *

Статья посвящена исследованию комплекса научно-практических вопросов, касающихся проблем конституционно-правовой ответственности местной публичной власти, принципов деятельности местной публичной власти, ее ответственности в государственном управлении.

Как известно, в конституциях стран молодой демократии, - это, государства Центральной и Восточной Европы, - поставлена цель формирования свободного гражданского общества, реальной демократии, создания правового государства, одним из существенных признаков которого является становление нового института народовластия - местной публичной власти.

В большинстве стран молодой демократии местная публичная власть – это организация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения с учетом исторических, социально-этнических и иных особенностей.

Местная публичная власть осуществляется населением в форме непосредственной демократии, как например, местные референдумы, собрания и иные формы непосредственного волеизъявления граждан, и через выборные органы, которые не выполняют законодательные функции, так как они не являются органами законодательной власти.

Вместе с тем, выборные органы местной публичной власти в пределах своих полномочий реализуют законы и другие правовые акты.

Например, выборные органы местной публичной власти самостоятельно управляют муниципальной собственностью, устанавливают местный бюджет, местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Конституция, как единый кодифицированный нормативный правовой акт любого государства, имеет особенности социального юридического характера, в силу которых она занимает особое место в любой национальной правовой системе и играет ведущую правовую роль в общественной и государственной жизни. Речь идет «о социально-правовой сущности конституции, предмете ее регулирования, содержания и форме, порядке принятия и изменения» [1, с. 7].

Конституционный строй, который формируется в странах

Центральной и Восточной Европы, освободившихся от тоталитарной системы, изначально предполагает верховенство права и закона, а это значит, что государство, его органы и должностные лица, граждане связаны правом.

Конституция является верховным актом правовой системы, законом законов. Предписания конституции обладают верховенством, законы и иные акты правовой системы издаются на основе и во исполнение конституции. В противном случае, эти акты утрачивают юридическую силу.

Конституция, как Основной закон каждого государства регулирует и закрепляет основы конституционного строя, основы правового положения человека и гражданина, основы организации и деятельности государственных органов, основы местного самоуправления.

Нормы конституции имеют прямое действие. Суды и должностные лица государственных органов, местная публичная власть при разрешении конкретных дел должны руководствоваться нормами конституции.

Прямое действие конституции осуществляется в нормах



отраслей права, таких как: конституционное право; административное право; финансовое право; гражданское право; жилищное право; уголовное право; трудовое право; экологическое право и др.

Большинство конституций стран молодой демократии провозгласили принципиально новые правовые статусы органов местной публичной власти, установив, что они не входят в систему органов государственной власти, а их структура определяется населением самостоятельно.

Как известно, новый институт власти нуждается не только в законодательном закреплении. Органичное его введение требует проведения различных мероприятий организационного, управленческого и, не в меньшей степени, экономического уровня.

Многие проблемы возникают в связи с толкованием правовой природы местной публичной власти *de jure* и *de facto*, это не что иное как разработка новых правил игры в старых условиях, о чем свидетельствует ход реформ местных органов власти в странах Центральной и Восточной Европы.

К сожалению, процесс децентрализации власти происходит медленно. Зачастую он понимается скорее как передача власти от центрального правительства местным государственным органам, но не как передача предметов ведения и ресурсов от органов государственного управления выборным местным органам.

Ст. 109 Конституции Республики Молдова устанавливает основные принципы местного публичного управления: публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентра-

лизации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ. Применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства.

В Законе о местном публичном управлении (№ 123 – XV от 18.03.2003) местная автономия определяется как «право и способность местных сообществ решать ее в соответствии с законом, под свою ответственность и для своего блага значительную часть общественных дел и управлять ими. Автономия проявляется также в организации и функционировании местного публичного управления».

Согласно ст. 112 Конституции Республики Молдова, властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары. В соответствии с законом, местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела в селах и городах. Порядок избрания местных советов и примаров и их функции устанавливаются законом.

Закон о местном публичном управлении (№ 123 – XV от 18.03.2003) устанавливает, что органами публичного управления, посредством которых осуществляется местная автономия в селах (коммунах), городах (муниципиях), являются местные советы, как правомочные органы власти, и примары, как исполнительная власть.

В соответствии с данным Зако-

ном (№ 123 – XV от 18.03.2003), местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти. Отношения между центральными и местными органами публичной власти, а также между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов.

Это соответствует положениям Европейской хартии о местном самоуправлении, которая была принята в Страсбурге 15.10.1985 г. «И это естественно, поскольку в процессе политических и экономических преобразований наше государство, как большинство бывших социалистических стран, пошло по пути децентрализации и местной автономии, признав их самыми эффективными формами самоуправления, обеспечивающими высокий уровень демократизации социальной и политической жизни в Республике Молдова.

Конституция Республики Молдова уделяет особое внимание принципу местной автономии. Несмотря на это, законодательство, регламентирующее порядок осуществления данного принципа в нашей стране, содержит ряд неточностей и пробелов, которые усложняют процесс местного самоуправления» [2, с. 67].

Под местным самоуправлением понимается самостоятельная деятельность граждан (под свою ответственность и в соответствии с законодательством) по регулированию, управлению и решению непосредственно или через формируемые ими органами местного самоуправления значительной части вопросов местного значения в интересах населения данной территории, с учетом развития всего общества.

Местное территориальное управление имеет прямое отношение к проблеме организации народовластия в государстве. Государство, будучи выразителем общего интереса народа, обеспечивает его реализацию, прежде всего, в форме закона, который уже в силу этого обязателен для всех, кому он адресован.

Исполнение законов осуществляется соответствующими органами, в том числе и органами населения муниципий и сел. Последние соединяют эту деятельность с конкретными интересами местного населения; более того, население может стать основным субъектом этой государственной работы.

Следовательно, местное население может становиться основным субъектом управленческих, административно-правовых отношений, что является одной из характерных черт местного самоуправления.

Вторая характерная черта местного самоуправления вытекает из первой. Государственно-правовая природа местного самоуправления определяется не только необходимостью децентрализации публичной власти, но и более значимой проблемой организации государственной власти вообще.

Общеизвестно, что степень децентрализации власти в демократическом обществе должна детерминироваться объективными потребностями развития общества и государства, то есть, на местном уровне «власти» должно быть столько, сколько ее необходимо для эффективного жизнеобеспечения территориальных сообществ и решения на местах, в пределах их территорий, вопросов государственного значения.

Примар несет ответственность перед государством за нарушение действующего за-

конодательства и за исполнение им отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены государственными органами, передавшими ему эти полномочия, материальными и финансовыми ресурсами.

В случае нарушения законодательства по решению суда может быть отменено соответствующее решение примара или вообще прекращены его полномочия.

Примар несет ответственность также перед физическими и юридическими лицами, которая наступает в порядке, установленном законодательством.

Однако, по нашему мнению, конституционно-правовая ответственность органов местной публичной власти требует дальнейшего уяснения и конкретизации в законодательстве Республики Молдова. Ибо право местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения, составляющее основу деятельности органов местной публичной власти, предполагает ответственность последних за надлежащее осуществление возлагаемых на них функций и задач.

Согласно Конституции Республики Молдова, органы местной публичной власти являются исключительно представителями населения, поскольку формируются жителями соответствующего сообщества граждан самостоятельно.

Отсюда следует и вывод о том, что, наделяя органы и выборных лиц местной публичной власти полномочиями по решению вопросов местного значения, население вправе требовать надлежащего исполнения переданных полномочий и осуществлять контроль за их деятельностью.

Как известно, органы местной публичной власти осуществляют

функции публично-правового характера, например, как принятие нормативно-правовых актов, установление местных налогов и другие.

По нашему мнению, учитывая то, что они обладают и такими полномочиями, необходимо усовершенствовать механизм защиты населения от возможного злоупотребления, когда органы местной публичной власти прикрывают свои неправомерные действия пресловутыми и мнимыми «интересами граждан».

Литература:

1. Витрук Н.В. Верность конституции: Монография. Москва: Издательство РАП, 2008, с. 7.
2. Мария Орлов. Развитие местной автономии в контексте Конституции Республики Молдова. Конституционное правосудие, 2004, №2, с. 67.