

## РОЛЬ МЕСТНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ В МОЛДОВЕ

*Rozглянуто роль місцевих публічних органів у процесі управління державними справами в Молдові.*

*The role of local public bodies is considered during management of state businesses in Молдове.*

**Ключевые слова:** демократическое общественное устройство, реализация прав и свобод граждан, органы местного самоуправления, управление государственными делами, децентрализация.

Основной задачей демократического общественного общества является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод граждан. Решить такую задачу невозможно без самоуправления в территориальных образованиях компактного проживания людей [9]. Именно на этом уровне ежедневно обеспечивается безопасность граждан, предоставляются медицинское обслуживание, дается возможность получения образования, создаются рабочие места, оказываются транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги. История свидетельствует, что попытки решить эти задачи с помощью централизованной структуры власти и управления обречены на провал.

Между тем, как предусмотрено в ратифицированной Молдовой Европейской Хартии местного самоуправления [7], органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя.

Существующие на Западе модели местного самоуправления, как правило, складывались на протяжении длительного времени параллельно со становлением гражданского общества [1]. И сегодня они находятся в состоянии постоянного совершенствования и изменения. По мнению французского исследователя Р. Драго, органы государственного и местного управления в Западной Европе пребывают в состоянии “перманентной реформы” [2].

В целом же под местным самоуправлением сегодня понимается “право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения” [3].

Европейская хартия о местном самоуправлении гласит: “Право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств – членов Совета Европы демократическим принципам... это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне [10]”.

В законодательстве Молдовы нет понятия “местное самоуправление”, фигурирует понятие “местное публичное управление”.

Конституция Республики Молдова (1994 г.) закрепила унитарный характер государства, основные принципы местного публичного управления (ст. 109): принцип местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления, консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения [8].

В Постановлении Конституционного суда указывалось, что автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ. Автономия местных публичных властей заключается в праве административно-территориальных единиц удовлетворять свои собственные интересы без вмешательства центральных властей, что ведет к административной децентрализации: автономия – это право, а децентрализация – система, требующая автономии. Децентрализация представляет собой систему, включающую территориальную децентрализацию, – районы, города (муниципии), села (коммуны) – в качестве лиц публичного права со всеми его функциями [6].

Власти этих децентрализованных лиц публичного права не подчиняются иерархической власти центрального управления, они независимы от них. Отсюда вытекает, что власти местного публичного управления не могут назначаться и отстраняться от должности центром, а должны избираться и отзываться гражданами административно-территориальных делений. Таким образом, все местные публичные власти носят избирательный характер, создаются или непосредственно гражданами или, в некоторых случаях, соответствующими местными советами. Выборы являются критерием децентрализации, основываясь на свободном исполнении прав и свобод граждан на местном уровне, что есть существенным аспектом правового государства. Децентрализация обеспечивается путем активного участия граждан в местной общественной деятельности, в выборах и отзыве, в случае необходимости, представителей администрации, в контроле их решений.

Разработка проблем административно-правового положения органов государственного управления Республики Молдова актуальна и доказательством внимания руководства Республики Молдова, уделяемого

местному публичному управлению, является создание Министерства местного публичного управления и назначение главы этого министерства на должность вице-преьера республики. Это должно способствовать интенсификации сотрудничества между центральными и местными органами публичной власти и повышению эффективности процесса координирования деятельности в этой области.

Министерство местного публичного управления работает над началом процесса регионального развития в Республике Молдова и над разработкой механизма административной децентрализации [5].

Однако, наряду с этим, создание нового министерства может стать одной из самых важных мер по консолидации местных властей, которая необходима в период экономического кризиса, поскольку многие местные публичные органы оказались еще не готовы к самостоятельности и децентрализации.

Одно из главных направлений нового министерства – проверка законности принимаемых решений на уровне председателей районов, примаров (мэров – *А. Г.*) и районных властей. Эта работа осуществляется через территориальные управления административного контроля. Всего в Молдове их десять, то есть в зону ответственности каждого управления входят три-четыре района.

Если специалисты министерства обнаруживают, что какое-то решение местных властей противоречит законодательству, то извещают об этом соответствующий орган, что такое-то его решение противоречит такому-то законодательному или нормативному акту. В том случае, если обращение об отмене спорного решения остается не услышанным, оно подлежит рассмотрению судебными инстанциями.

В Евросоюзе сильны традиции местной демократии как нигде. Но контроль над законностью решений, принимаемых местными властями, существует почти во всех странах – членах ЕС. К тому же, система Молдовы даже в сравнении выглядит весьма демократичной. К примеру, у аналогичного министерства в Латвии есть компетенция напрямую отменять решения местных властей, которые, по их мнению, противоречат действующему законодательству. И ни одна судебная инстанция не вправе опротестовать это решение министра.

Избранные совет, примар (мэр – *А. Г.*) рассматриваются по общему правилу не как органы и представители государства, а прежде всего как органы и представители населения территориальных коллективов. Поэтому структуры местного самоуправления автономны, не соподчинены между собой (как это было раньше в системе советов разного уровня). Однако резкое разграничение государственной власти и местного самоуправления сегодня затруднено.

С одной стороны, ныне органы местного самоуправления по уполномочию центра (путем делегирования полномочий), а иногда и без него, на основании общих положений закона, осуществляют некоторые функции органов государственной власти. А с другой стороны, местное самоуправление прямо, путем административной опеки, и косвенно (однако достаточно жестко) контролируется центром, в частности, посредством финансирования его из государственного бюджета. На этом основании уже упомянутый французский политолог Р. Драго считает, что полное “местное самоуправление – это скорее миф [2]”.

В Молдове, где становление системы местного самоуправления продолжается, гражданам следует лучше понимать значимость роли местных властей и осознавать свою ответственность за состояние дел в том месте, где они проживают. Сегодня же представление о том, что центральные и местные власти – это разные ветви власти, каждая из которых имеет свои функции и свои компетенции, еще далеко не четкое. К примеру, в случае, когда примар оказывается некомпетентным, часто упреки раздаются в сторону правительства. Или наоборот, национальные проекты представляются жителям того или иного города или села как достижение местной власти. Конечно, такая ситуация не способствует тому, чтобы люди адекватно оценивали работу властей и принимали такие же адекватные решения. Так, реально предположить, что в сегодняшних условиях кризиса создание местных выборных органов, которым передается значительная часть властных полномочий, должно сочетаться с сохранением элементов контроля (прямого или косвенного) со стороны центральной власти.

Таким образом, одной из приоритетных задач в области публичного управления, является процесс децентрализации, укрепление институционального потенциала структур центрального и местного публичного управления, изменение роли местных публичных органов в целях повышения эффективности процессов администрирования и качества предоставляемых публичных услуг. В этом аспекте административная децентрализация представляет собой комплексный процесс качественных преобразований публичного сектора, консолидации местной автономии, делегирования и делимитации обязанностей и областей деятельности между органами центрального и местного публичного управления. Общая база децентрализации определяет основные направления стратегического развития системы местного публичного управления в нашем государстве в контексте своих внутренних и международных обязательств, в качестве части процесса гармонизации со стандартами и установившихся практик в области организации и функционирования стран – членов Европейского Союза.

Литература:

1. *Вольфович Р.* Системы местного самоуправления в зарубежных странах / Р. Вольфович, Г. Грибанова // Местное самоуправление : Проблемы и перспективы / [под ред. М. Б. Горного]. – СПб., 1997. – С. 3–45.
2. *Драго Р.* Административная наука / Р. Драго. – М., 1982. – С. 112.
3. Ясюнас В. Европейская хартия о местном самоуправлении / В. Ясюнас // Местное самоуправление : Комментарии. Разъяснения. – М., 1997. – С. 26.
4. Европейская Хартия местного самоуправления // Народный депутат. – 1993. – № 11.

5. Закон Республики Молдова “О местном публичном управлении” от 18 марта 2003 г. № 123-XV // Мониторул Официал ал Республики Молдова. – № 49. – 19 марта.
6. *Кустрябова С. Ф.* Местное управление и административно-территориальное устройство Молдовы с древних времен до наших дней / С. Ф. Кустрябова, А. П. Боршевский, С. К. Захария. – Комрат, 2002. – 400 с.
7. Постановление Парламента “О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления” от 16 июля 1997 г. // MONITORUL OFICIAL AL RM. – 1997. – № 48.
8. Постановление Конституционной Палаты Республики Молдова “О проверке конституционности ряда положений Закона о местных выборах и закона о местном публичном управлении” от 6 ноября 1995 г. № 750. – Режим доступа : [www.csgm.ro.md](http://www.csgm.ro.md) (Официальный сайт Конституционного суда Республики Молдова).
9. Перспективы самоуправления и самоорганизации в России / [отв. ред. Бутенко И. А.]. – М., 2000. – 230 с.
10. *Токвиль А.* Демократия в Америке / А. Токвиль. М., 1992. – С. 65.

*Надійшла до редколегії 23.06.2009 р.*