

Ион Крянгэ – старший преподаватель

Местное публичное управление в контексте текущих конституционных положений и перспективе некоторых новых конституционных регулирований

Общие положения

Отправной точкой для анализа проблемы местного публичного управления является административная организация территории, которая представляет собой существенный элемент в строительстве и управлении любым государством. Государство мощнее и влиятельнее, если обладает большей территорией, благоприятным климатом и богатыми природными ресурсами, если владеет современными технологиями, развитой экономикой и эффективной административной системой. Управление государством предполагает собой существование некоторых рычагов влияния и контроля за индивидуумом, управления и его подчинения некоторым общим правилам. Одним из этих рычагов является административно – территориальная организация в различных формах и структурах.

В административном аспекте способа организации территории государства заинтересована как государственная власть, так и местные сообщества, поскольку это имеет особое социальное и политическое значение. Государственная власть ставит своей целью осуществление общих общественных интересов, которые можно реализовать посредством специально организованных структур и назначенных официальных лиц в их рамках, а местные сообщества стремятся к осуществлению автономного управления проблемами, которые их касаются¹.

Хорошее управление местными сообществами зависит от принципов, заложенных в основу территориальной организации, которая, в свою очередь, составляет предмет дискуссий по поводу форм и структур эффективного осуществления управления территорией, а рациональность ее реорганизации заключается в эффективности реализации местных интересов.

Таким образом, для обеспечения соблюдения и сочетания местных и национальных интересов необходимо, чтобы при административно – территориальной организации государства, принимались во внимание следующие базовые принципы:

- *единства, целостности, неотчуждаемости и неделимости территории государства;*
- *экономии и эффективности;*
- *равновесия в социально – экономическом развитии и солидарности административно – территориальных единиц;*

¹ Zaharia T. Gheorghe ș.a. *Drept administrativ*, vol.I, Editura Junimea, Iași 2000, p.129.

- *социальных, экологических и демографических особенностей;*
- *исторических, этнических и культурных особенностей;*
- *консультации с гражданами по поводу модификации территориальных границ административно – территориальных единиц*

Под понятием **единство и целостность территории** подразумеваем государствообразующий аспект², который, согласно существующей конституционной форме, включает неотчуждаемость и неделимость территории государства³. **Неотчуждаемость** означает запрет ее отчуждения под любой формой. Отказ, потеря по предписанию, уступка, дарение, продажа территории являются несовместимыми с этим принципом, незаконны и запрещены.

Неотчуждаемость означает также невозможность другого любого государства осуществлять властные полномочия над территорией государства, независимо от затрагиваемой территории или используемых мотивов.

Этот принцип не оговаривает ясно субъектов, он противостоит *erga omnes* как в отношениях нашего государства с другими странами, так и в отношениях, которые зарождаются между юридическими и физическими лицами в качестве субъектов публичного или частного права⁴.

Другими словами, территория (будь целой, будь лишь ее часть) обладает специальным юридическим статусом и подчиняет его исключительно власти народа, национальному суверенитету.

Помимо неотчуждаемости территории необходимо рассмотреть и ее **неделимость**, принцип которому посвящена статья № 1 Конституции. Государство неделимо в том смысле, что не может быть разделено вообще или частично на несколько государственных единиц (государств) или трансформировано в федеральное (федеративное) государство. Неделимость предполагает, что государство, как политическое и юридическое лицо, не может быть разделено, однако, территория, как один из компонентов государства, может быть разделена и организована с административной точки зрения. Территориальные подразделения административного характера не представляют собой разделенные государства и, если даже их автономия углублена, они должны внести свой вклад в осуществление и централизованной функционирование одной единственной структуры - **государства**.

Принцип **экономии и эффективности** предполагает административно – территориальную организацию таким образом, что территориально – административные единицы обладают собственной экономикой и

² Ase vedea detalii **Ion Creangă**, *Curs de drept administrativ*, vol.I, Editura EPIGRAF, Chişinău 2003, p.12.

³ **A.Arseni, I.Creangă, C. Gurin, B. Negru, P. Barbălat, M. Cotorobai, Gh. Susarencu**, *Constituţia Republicii Moldova comentată articol cu articol*, vol.I, Chişinău, Editura Civitas, 2000, p.41.

⁴ **Constituţia României**, *comentată şi adnotată*, regia autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti 1992, p.19.

достаточными финансами для обеспечения их эффективности. Так, территориально – административные единицы должны обладать собственными ресурсами для обеспечения, по крайней мере, финансирования административного аппарата и социально – культурных институтов из их состава. Другими словами, в процессе придания статуса юридического лица местным сообществам и их легализации в качестве административно – территориальных единиц необходимо учитывать реальную возможность исполнять свои полномочия в полной мере, которые будут переданы в их компетенцию, а также их экономический потенциал. Для того, чтобы определиться с формированием административно – территориальной единицы, в обязательном порядке требуется экономическая поддержка, которая обеспечит их нормальное функционирование.

При административно – территориальной организации необходимо придерживаться и принципа **равновесия в социально – экономическом развитии** сформированных единиц, который предполагает существование экономических единиц и перспективу их развития для обеспечения постоянного источника доходов в местные бюджеты. Административно – территориальные единицы должны быть солидарны друг с другом, что предполагает распределение со стороны экономически более развитых административно – территориальных единиц определенных финансовых вливаний в централизованные фонды, предназначенные для неравномерного распределения средств другим, экономически менее развитым, территориям с целью обеспечения равновесия между ними.

Социальные, экологические и демографические особенности представляют собой элементы, которые необходимо учитывать при формировании административно – территориальных единиц, поскольку они представляют собой интерес для сообщества, условия среды, в которой существует и развивается населенный пункт.

Другими факторами, которые надо принимать во внимание при формировании административно – территориальных единиц, являются **исторический, этнический и культурный**, представляющие прошлое, настоящее и будущее населенных пунктов. Эти же факторы являются определяющими, с точки зрения связи между односельчанами, на которые оказывают влияние традиции и обычаи, сформированные в этих населенных пунктах. Обычай – это неписанный закон, право или неизменное обязательство посредством традиции. Под традицией (lat. traditio, от trado) понимаем совокупность обычаев, норм поведения, идей и т.д. исторически сложившихся у народов, коллективов, социальных групп и передаваемых из поколения в поколение. Различные формы традиции и их последовательность играют важную роль в развитии материальной и духовной культуры.

Таким образом, административно – территориальная единица может формироваться и в целях сохранения некоторых традиций и обычаев сообщества или определенного этноса, компактно расположенных в

определенном населенном пункте. Как следствие, при формировании административно – территориальных единиц в новых условиях, в особенности при формировании коммун, законодатель, помимо национального интереса, должен учитывать вышеозначенные принципы и интересы народа, предоставляя населенным пунктам возможность ассоциироваться. Другими словами, при ассоциации населенных пунктов в коммуны необходимо принимать во внимание и их согласие, дабы эта ассоциация не носила принудительный характер. Пренебрежение принципом добровольной ассоциации ведет к неудобству, нервности и может привести к потере уверенности жителей в правоте и справедливости, присущих демократическому обществу.

Консультация с гражданами по поводу модификации территориальных границ административно – территориальных единиц представляет собой принцип, закрепленный Европейской Хартией местного самоуправления, и предполагает получение заранее согласия жителей административно – территориальной единицы относительно совмещения, разделения, включения административно – территориальной единицы в другую единицу или даже только изменение территориальных границ местности, руководствуясь или национальным или региональным интересом.

Принимая во внимание проанализированные принципы, при административной организации территории местные сообщества выигрывают, поскольку, таким образом, может быть достигнута одна из главных целей: **обеспечение адекватного уровня цивилизованности всех городских и местных сообществ**. Адекватный уровень должен совпадать, по крайней мере, с конституционными требованиями по обеспечению достойного уровня жизни каждого человека, что требует внесения вклада как со стороны государства, так и местного сообщества.

Кроме этого, эффективная административно – территориальная организация обеспечивает государству стабильность, экономическую, политическую и социальную уверенность, рычаги влияния и контроля за физическими и юридическими лицами с целью управления ими и обеспечения соблюдения закона.

В настоящее время территория нашего государства, имея поверхность в 33,844 км/2 и население в 4,3 млн., в административной организации руководствуется положениями статьи 110 Конституции, которая устанавливает, что территория, с административной точки зрения, организована в **районы, города и села**, а населенным пунктам левобережья Днестра могут быть приданы специальные формы и условия автономии, в соответствие со специальным статусом, принятым органическим законом. Конституция статьей 111 создает еще автономную территориальную единицу со специальным юридическим статусом – Гагаузия.

До принятия Конституции наше государство было разделено на 40 районов, а после 1990 Парламент рассмотрел, в рамках Комиссии по

местному публичному самоуправлению, проблему административно – территориальной реформы и разработал новый законопроект об административном устройстве территории, который предполагал реорганизацию районов в 7 или 9 жудецев. Этот проект так и не был включен в повестку дня Парламента, так как его деятельность была заблокирована, в том числе и в силу того, что парламентская группа «Жизнь села» категорически противилась административно – территориальной реформе, а в последствии Парламент самораспустился.

После принятия Конституции развитие ее норм нашло отражение в ряде последовавших друг за другом законов. Так, Законом № 306-XIII от 7 декабря 1994 территория Республики Молдова была организована в 38 районов, административно – территориальную единицу со специальным юридическим статусом и муниципий Кишинев, которые включали в свой состав села и города. Проблематика административно – территориальной организации не имела в своей основе хорошо проработанную концепцию и не стала предметом консенсуса между политическими формированиями, в последствие парламентское большинство каждые 4 года вмешивалось и модифицировало законодательство в этой сфере. Ссылаясь на проблематику административно – территориального устройства, Парламент XIV созыва посчитал, что Закон № 306-XIII от 7 декабря 1994 не отвечает конституционным принципам, заложенным в статье 109 и не является эффективным в силу чрезмерного деления территории, посчитав необходимым территориальное устройство как на первом, так и на втором уровне в более крупные административно – территориальные единицы. Так, 12 ноября 1998 Парламент принимает новый Закон № 191-XIV, которым постановляет реформирование системы районов и создание на втором уровне 10 жудецев. В состав каждого из этих жудецев входили села (коммуны), города и муниципии. Число населенных пунктов варьировалось от 26 населенных пунктов (Тараклия) до 251 населенного пункта (Бельский жудец). Помимо жудецев, существует и автономная административно – территориальная единица с 32 населенными пунктами и муниципий Кишинев, обладающий специальным статусом и включающий 33 населенных пункта. На левом берегу Днестра 147 населенных пункта могли получить специальные статусы.

Необходимо отметить, что при осуществлении административной организации территории ни в 1994, ни в 1998 году не принимались во внимание вышеописанные принципы. А пренебрежение этими принципами привело к дисбалансу в комфорте населения, вызвало возмущения и политическую нестабильность. Например, при принятии Закона № 191-XIV от 12 ноября 1998 об административно – территориальном устройстве Республики Молдова не учитывались родственные связи и обычаи населения, исторические традиции населенных пунктов, не были проведены консультации с населением, ликвидирован ряд примэрий и включены более

мелкие населенные пункты в примэрии более крупных сел, осуществив практически насильственную ассоциацию. Как результат, имело место бесчисленное количество обращений и протестов, некоторые местные населенные пункты бойкотировали даже выборы 23 мая 1999. Абсентеизм на выборах был определен и тем, что некоторые населенные пункты лишили права формирования собственных примэрий. Такая ситуация является индикатором того, что был проведен неполный анализ связей и традиций каждого сообщества, бездействие Правительства в выявлении социальной, политической и экономической важности административно – территориальной реформы

Как следствие, только на протяжении двух лет после принятия, в Закон было внесено 7 изменений, которые относились к соблюдению принципа добровольной ассоциации и исторических традиций, а через 4 года после принятия закон был вообще признан недействительным, что в очередной раз демонстрирует ценность научного анализа целого спектра факторов и принципов, на которых должна основываться столько важная реформа.

Проблемы, вызванные административно – территориальной реформой, стали целью предвыборных кампаний. Так, Партия Коммунистов Республики Молдова зафиксировала в качестве одной из основных задач своей предвыборной кампании возвращение к районам, что было решено после их массированного прихода в Парламент XV созыва. Например, 27 декабря 2001 Парламент принимает Закон № 764-XV об административно – территориальном устройстве Республики Молдова, который вошел в силу с 23 марта 2003 – даты проведения всеобщих выборов в местные органы власти. Посредством этого закона были развиты общие понятия территориального устройства и было определено число административно – территориальных единиц, принципы их формирования и назначения, способ установления и изменения границ, а также ссылки, которые касаются статуса этих единиц.

Политические столкновения в процессе определения концепции административно – территориальной реформы продолжались и были перенесены из зала Парламента в Конституционный Суд. Так, группа депутатов обратилась в Конституционный Суд и запросила проверку соответствия Конституции Закона № 764-XV от 27 декабря 2001 по поводу административно – территориального устройства Республики Молдова.

Авторы обращения посчитали, что указанный закон противоречит конституционным положениям, а также Европейской Хартии Местной Автономии. Они придерживались мнения, что введение новой административно – территориальной единицы – района и изменение территориальных границ 260 административно – территориальных единиц могли быть осуществлены только после консультации с населением путем референдума. Группа депутатов также считала, что, приняв упомянутый

закон, Парламент принял и бюджетные расходы без указания источника их финансирования, что противоречит верховному закону⁵.

По сути Закон № 764/2001 развивает конституционные положения и оговаривает, что административно – территориальное устройство Республики Молдова осуществляется в соответствии с экономическими, социальными и культурными потребностями, с уважением исторических традиций в целях обеспечения адекватного уровня развития всех сельских и городских населенных пунктов, а разделение территории государства на административно – территориальные единицы призвано обеспечить осуществление принципов местной автономии, децентрализации общественных услуг, выборности представителей местного публичного управления, обеспечения доступа граждан к органам власти и консультирования с ними по местным проблемам, представляющим особый интерес, как следствие, положения закона повторяют статью 109 Конституции.

Необходимо отметить, что суть Закона № 764/2001 состоит, в принципе, в пересоздании районов, которые сменили жудецы и уменьшили число необходимых жителей для самостоятельного формирования административно – территориальной единицы с 2 500 до 1 500, что повлекло за собой увеличение количества административно – территориальных единиц.

Конституционный Суд, исполняя конституционную проверку указанного закона, приходит к выводу,⁶ что Парламент является авторитетным органом, который утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства, он регламентирует, посредством органического закона, устройство местной администрации, территории, а также общий режим местной автономии. Суд также подчеркнул, что под административным устройством территории понимается ее разграничения в административно – территориальные единицы, а разграничения ставят своей целью помещение официальных лиц местного публичного управления первого и второго уровней в определенные территориальные, юридические и административные рамки для обеспечения эффективного управления населенным пунктом, а также в целях осуществления принципов местной автономии и децентрализации общественных услуг.

Разумность реорганизации территории обосновывается Парламентом необходимостью эффективной реализации местных интересов, и в тоже время, максимальной приближенностью услуг к гражданам. Таким образом, обеспечение способности автономного управления социальными проблемами местного характера на юридической, экономической, политической и социальной основе представляют собой первостепенную предпосылку в

⁵ Sesizarea grupului de deputați în Parlament H.C.C. nr.12 din 5 martie 2002.

⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr.12 din 5 martie 2002.

административном устройстве территории, которое ставит своей целью обеспечение соблюдения прав и свобод граждан, в особенности принципа местной автономии.

В завершение необходимо отметить, что административно – территориальное устройство нашего государства покоится на временных решениях, и в зависимости от политических опций парламентского большинства, эта проблема может возникнуть в очередной раз среди приоритетов политических дискуссий. Мы выступаем за долгосрочное решение в этом направлении, которое должно быть принято на основании политического консенсуса, учитывая общие интересы населения и государства, в принципе, изложенные выше, используя научные достижения и европейскую практику.

Место местного публичного управления в системе публичного управления правового государства

В демократическом государстве власть не может быть монополией правительств. Эффективность власти зависит в большой степени от способности политических лидеров демократизировать процесс принятия решений посредством местного публичного управления. Известно, что, если есть желание стать демократическим, то государство должно обеспечить средства, которые позволят гражданину принять участие в общественных делах и в процессе принятия решений, которые его касаются, а это осуществляется путем больших властных полномочий, которыми наделяется местное публичное управление, ее представительные органы.

Именно на местном уровне появляются и формируются составные части и корни демократии, а она определяет место местных органов власти, которые занимают значительную часть в общей административной системе.

В этом контексте, возникает вопрос относительно места местного публичного управления в системе государственной власти. Является ли местное публичное управление частью исполнительной власти? Или, вообще, местное публичное управление не является частью государственной власти?

Отвечая на эти вопросы, необходимо проанализировать некоторые конституционные положения. Так, согласно положениям статьи 2 из Конституции Республики Молдова, национальный суверенитет принадлежит народу, которые его осуществляет напрямую и посредством своих представительных органов. Необходимо отметить, что представительные официальные органы уполномочиваются только правом исполнения власти, то есть некоторыми полномочиями и не самой властью, как таковой. Не идет речь о непосредственной передаче власти, а о передаче лишь некоторых функций власти. Носителем власти есть и остается только народ⁶, который

⁶ Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, vol.II, București, 1993, p.16.

осуществляет власть согласно принципу прямого исполнения народом национального суверенитета. Следовательно, народ делегирует представительным официальным органам, составляющимся путем выборов, право и компетенцию осуществления власти от своего имени. Конституция Республики Молдова в этой связи явно не отделяет местные органы власти от государственных, и даже не упоминает о том, что власть четко осуществляется посредством органов государственной и местной власти, как выделяется в некоторых конституциях. Например, Конституция Российской Федерации в статье 3 устанавливает, что власть осуществляется непосредственно народом, а также посредством органов государственной власти и местного публичного самоуправления, а статьей 12 ясно устанавливается, что органы местного публичного самоуправления не входят в систему государственных органов.

В том же контексте необходимо отметить и положения статьи 6 Конституции Республики Молдова, которая определяет власть как законодательную, исполнительную и судебную, без того, чтобы специфицировать местное публичное управление.

Аргументом в поддержку идеи о том, что органы местного публичного управления представляют часть исполнительной власти, является то, что помимо других административных органов, созданных на центральном уровне, но подчиняющихся принципу местной автономии, то есть, как органы автономного центрального местного управления, так и местные органы власти выводятся из поля действия принципа прямого подчинения центральным государственным органам, их деятельность будучи подчиненной контролю со стороны судебной власти за соответствием законности. Это же можно выделить и из статьи VIII Конституции, названной Публичное Управление. Этот раздел не разделяет структурно центральные органы публичного управления от органов местного публичного управления. Следовательно, публичное управление представляет собой единую систему в рамках государства. Специализированная литература в этой связи утверждает, что в совокупности местных сообществ невозможно будет найти собственную компетенцию, исходя из того, что они не обладают компетенцией быть компетентными, то есть не могут установить границы своей компетенции. Их компетенция устанавливается законом, ее граница находится в прямой зависимости от степени децентрализации, под которой понимается наделение государственной властью различными административными полномочиями представителей, избранных коллективом. Таким образом, местная власть является той властью, которая выделяется законом и располагается в рамках исполнительной власти. В этом смысле, очень очевидны следующие утверждения:

- местные представительные органы власти являются частью исполнительной власти, поскольку территориальная децентрализация

воспринимается как метод административной организации, а исполнение законов посредством принятия местных норм не передается в полномочия чиновникам, зависящим от верховной исполнительной власти, а представителям власти, избранным жителями избирательных округов, которыми они управляют⁷;

- исполнительная или административная деятельность осуществляется в различных направлениях, которые соответствуют различным социальным целям: защита территорий, образование и общественное обучение, финансовое управление и т.д.; также различны и органы, которые осуществляют эту сложную деятельность. Таким образом, административные органы делятся на центральные административные органы и местные административные органы⁸;

- тяжело понять, как механизм может действовать, если он составлен из различных частей, каждая из которых действует вхолостую. Функции власти взаимодействуют. Гармоничное функционирование органов власти невозможно, даже невозможно концептуализировать, если не существует связи между ними, а существование этих связей отрицает их независимость⁹. Оно осуществляет свои задачи посредством публичных административных служб, задача которых состоит в постоянном и продолжительном представлении общих интересов на местном уровне в рамках административно – территориальных единиц, в которых функционирует. С другой стороны, статья 2 Конституции оговаривает, что суверенитет исполняется и посредством своих представительных органов. А местное публичное управление представляет совокупность местных публичных органов власти, составленных, в условиях закона, с целью обеспечения общих интересов жителей определенной административно – территориальной единицы. Оно компетентно исполняет полномочия только в границах административно – территориальных единиц, в которых оно действует или, компетенция которых определяется территориальными границами соответствующего избирательного округа. Представительными органами на этом уровне являются местные советы, которые, согласно конституционному тезису, могли бы осуществлять национальный суверенитет на местном уровне, согласно формам, установленным Конституцией. Отталкиваясь от этой идеи, рассматриваем положения статьи 112 и 113 Конституции, которые оговаривают, что на местном уровне сообщества обладают правом самостоятельно администрировать местные общественные интересы, а районные советы координируют деятельность сельских и городских советов. Таким образом, ряд компетенций местного

⁷ Georges Burdeau, Francois Hamon, Micheli Troper, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 1993, p.150-151.

⁸ Giorgio Del Vecchio, *Lecții de Filosofie Juridică*, Europa Nova, 1993, p.279-280.

⁹ Marcel de la Bigne, citat de Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Chemarea, Iași, 1993, p.117.

публичного управления проистекают из конституции, которые уточняются и детализируются посредством законов.

В специализированной литературе утверждается, что местная власть воспринимается как специфическая форма общественной власти, целью которой является материализация общей воли в формах, устанавливаемых конституцией и законами, но которые не могут заменить государственную власть¹⁰. Государство не делегирует полномочия и не передает власть или часть власти, поскольку она ей не принадлежит. Для управления местной публичной сферой государство передает местным сообществам часть своей компетенции, которая может быть больше или меньше, в зависимости от ряда факторов. Переданные компетенции не являются чем – то другим, нежели административной децентрализацией. Местные коллективы, в свою очередь, делегируют избранным всеобщим голосованием представителям право и компетенции по администрированию местных публичных интересов от их лица.

Задуманная как специфичная форма публичной власти, рожденная в результате административной децентрализации, местная власть ставит своей общей задачей исполнение определенных государственных функций. Между государственной властью и местной властью существует и тесная связь, которая является производной от суверенитета – права народа самому решать свою судьбу, определять политическую линию государства и деятельности его органов, и который заканчивается правом этого же народа, организованного в территориальные сообщества, самостоятельно управлять проблемами местного значения, участвуя, таким образом, вместе с центральными органами публичного управления в осуществлении суверенитета. В этом смысле, местная власть как специфичная форма местной власти - реальна¹¹.

В подтверждение этих последних тезисов приводим и позицию Конституционного Суда, как одну из самых авторитетных. Так, по случаю проверки конституционности Декрета Президента Республики Молдова № 146 от 10 мая 1995 о назначении Примэрии муниципия Кишинева, Суд приходит к выводу, что местное публичное управление автономно в рамках, предвиденных законом. Органы местного публичного управления не являются частью системы органов государственной власти¹².

Эта же гипотеза выдвинута Судом и по случаю конституционной проверки некоторых положений Закона № 781/2001, в котором утверждается, что органы местного публичного управления не являются государственными органами, их назначение состоит в организации и решении общественных вопросов в городах и селах в интересах сообществ, которые их избрали и

¹⁰ Victor Popa, ș.a. *De la centralism spre descentralizare*, Editura Cartier, Chișinău 1998, p.33.

¹¹ idem, p.33-34.

¹² Hotărîrea Curții Constituționale nr.36 din 10 decembrie 1998.

которые они представляют¹³. Следовательно, местное публичное управление, в условиях закона, решает местные общественные дела и предоставляет общественные услуги местного уровня посредством выборных административных органов власти и местного референдума. Поэтому власть местной публичной администрации не происходит из государственной власти, а из воли местных избирателей, которых представляет и от чьего имени действует¹⁴.

В отношении вмешательства государства в местные проблемы, Суд отмечает, что местное публичное управление является административной структурой, которая позволяет местным сообществам решать местные общественные дела при помощи собственных административных органов власти под контролем центральных органов власти. Государственная власть не должна вмешиваться никуда, кроме того, что является обществом в совокупности, или, если на своих различных уровнях не может удовлетворить различные свои требования¹⁵. Такими констатациями Суд практически определил местные органы власти как отличную власть, располагающуюся вне государственной власти. Позиция Суда становится противоречивой в том случае, когда он констатирует, что освобождение местных чиновников от исполнения обязанностей Парламентом нарушает конституционный принцип разделения и сотрудничества властей, имея ввиду вмешательство законодательного органа в полномочия исполнительных органов власти. Таким образом, используя принцип разделения властей в отношении местных органов власти, Суд помещает эти органы власти в рамки исполнительной власти государства, что противоречит предшествующим заявлениям.

В заключение, необходимо отметить, что анализируемая проблема является достаточно сложной и учредительный законодательный корпус должен был бы внести изменения в Конституции для разъяснения ситуации в этой связи. Мы выступаем за решение, которое должно опираться на принцип местной автономии, согласно которому организация и деятельность органов местной публичной власти подразумевает следующие аспекты:

- власть местных публичных органов проистекает из национального суверенитета;
- органы этой власти должны назначаться прямым или непрямым голосованием граждан, обладающих правом голоса, которые проживают в административно – территориальной единице, в которой будет действовать данный орган власти;
- компетенции, которые будут предоставлены местному публичному управлению, должны опираться на принцип вспомогательности и пропорциональности;

¹³ Hotărîrea Curții Constituționale nr.13 din 14 martie 2002.

¹⁴ idem.

¹⁵ idem.

- органы местной публичной власти должны независимо решать проблемы, касающиеся обеспечения общих интересов жителей соответствующей административно – территориальной единицы;

- органы местной публичной власти должны обладать собственными доходами для осуществления полагающихся им полномочий в целях обеспечения общих интересов жителей соответствующей административно – территориальной единицы

Принципы организации местного публичного управления

В отношении организации системы публичного управления Конституция предлагает ряд принципов, на которых покоится система местного публичного управления.

Эти принципы заключаются в конституционных нормах статей 109, 112 и 113, а их уточнение означает их важность, и предоставляет гражданам и тем, которые решают практические проблемы подобного рода, юридическую базу, от которой они могут отталкиваться в своей деятельности. Одновременно, эти принципы могут быть представлены, как обязательные требования, в соответствии с которыми являются и должны быть все другие распоряжения юридических норм, призванные регулировать деятельность местных сообществ.

Концепт «принципа», в общем, означает вращающуюся идею, которая характеризуется как обладающая обязательной и приоритетной юридической силой, выраженная или напрямую, посредством одной или последовательной совокупностью юридических норм, или косвенно – совокупностью юридических регулирований из определенной сферы. Обязательная сила «принципа» распространяется на все другие, косвенно пересекающиеся со сферой деятельности, в которой он был образован. Поэтому не интересуют, если те, которые обязаны, являются или нет ответственными органами (государственными или нет) или представляют собой физических или юридических лиц.

Очевиден факт, что любой принцип или ясно обозначенный законом, или проистекающий из совокупности юридических норм должен строго соответствовать Конституции.

Принцип организации местного публичного управления представляет собой некоторые идеи, формулирующиеся самой природой местного публичного управления, и которые находятся в основе его организации и деятельности, а также органов, им сформированных. Принципы местного публичного управления отражают тенденции развития местной власти, в соответствие с демократическим режимом правления страной. Анализ законодательного поля, относительно организации и деятельности местной публичной администрации, выделяет следующие основные принципы, на которых покоится система местного публичного управления:

- принцип местной автономии;
- принцип децентрализации публичных служб;
- принцип деконцентрации;
- принцип вспомогательности и пропорциональности;
- принцип выборности органов местного публичного управления;
- принцип консультации с гражданами по местным проблемам, представляющим особый интерес.

а) *Принцип местной автономии*

Принцип местной автономии ясно сформулирован в распоряжениях статьи 109, абзац 1 Конституции, а также в статье 3 Закона о местном публичном управлении. Этот принцип занимает приоритетное место среди других принципов, на которых основывается все местное публичное управление. Приоритет этого принципа представляет собой императив времени и жизненную необходимость, которая находится в основе развития местного публичного управления.

Содержание принципа местной автономии и его сложные аспекты представляют квинтэссенцию всей деятельности местного публичного управления в административно – территориальных единицах. Правильное понимание содержания этого принципа имеет особое значение в плане практических действий и позволяет избежать его акцентуации и абсолютизации, однако, его не надо путать с “местной независимостью”. Опасность акцентуации и абсолютизации местной автономии может противопоставить местное публичное управление центральному, через которое осуществляется исполнительная власть государства¹⁶. Местная автономия ограничивается принципом унитарного государства – принцип явно выраженный в статье 109 Конституции. Следовательно, местная автономия не может привести к федерализации или развалу территории. Принцип местной автономии придает масштабы и смысл административной децентрализации, делая возможным установление особого статуса для местных сообществ и органов управления ими по отношению к центральному управлению. Пространство влияния местной автономии не оставляет места для вмешательства государственного управления, оставляя возможность лишь для контроля над легальностью документов местного публичного управления, их согласованности с конституционными принципами. Суть этого принципа можно уяснить из положений статьи 3 Европейской Хартии Местного Самоуправления, где под понятием местной автономии понимается *право и эффективная способность органов местного публичного управления решать и управлять, в установленных законом рамках, от собственного имени и в интересах местного населения важной частью общественных дел.*

¹⁶ **Mircea Preda**, *Tratat elementar de drept administrativ român*, Editura Lumina Lex, 1996, p.423.

Значение этого принципа чрезвычайно важно для всего местного публичного управления, поскольку определяет характеристики и суть местной автономии, в основном. Под понятием ***право и эффективная способность*** понимается и выражается идея о том, что формальное право, которым наделяется местное управление с целью регулирования и администрирования определенных общественных дел, должно сопровождаться необходимыми финансовыми и материальными средствами для эффективного осуществления этих прав и способностей. А фраза ***от своего имени*** делает очевидным то, что местные сообщества не должны ограничиваться только ролью простых агентов высших государственных органов.

То, что этот принцип включает фразу ***в установленных законом рамках***, он позволяет законодателю посредством закона устанавливать компетенции органов местного публичного управления и границы их действия. То есть, то, что надо запомнить, это то, что местная автономия включается в определенные рамки, которые определяются законом, исключая, таким образом, возможности отступления от и ошибочной интерпретации прерогатив местного публичного управления.

Среди возможностей проявления местной автономии необходимо вспомнить: организация местных советов, их полномочия и деятельность, прерогативы, которыми наделяются местные советы с целью разработки и принятия местных бюджетов и т.д. Например, согласно статье 3 Закона № 123/2003, органы местного публичного управления пользуются финансовой автономией, имеют право инициативы в отношении всего того, что касается местных общественных дел, исполняя в рамках закона свою власть в границах администрируемой территории. На самом деле, на базе этих последних компетенций строится вся местная автономия, поскольку только в зависимости от местных финансовых возможностей можно говорить о наиболее полной местной автономии – реальности, которая не смогла быть реализована в полной мере до настоящего времени.

Другой возможностью проявления местной автономии является и широкое разнообразие полномочий, которыми обладают местные примэрии и советы. Так, согласно статье 7 Закона № 123/2003, органы местного публичного управления при исполнении своих полномочий обладают автономией, узаконенной и гарантированной Конституцией Республики Молдова, международными договорами и другими законодательными актами.

В отношении ссылаемой проблематики Конституционный Суд считает, что местное публичное управление является административной структурой, которая позволяет местным сообществам самим решать свои местные общественные дела через собственные административные органы под контролем центральных органов власти. Государственная власть не должна вмешиваться, за исключением случаев, когда общество в совокупности или

на своих различных уровнях не может обеспечить самостоятельно свои различные запросы, стремясь, таким образом, к предпочтению базы по отношению к верхушке.

Также, ссылаясь на положения статьи 112 Конституции, Суд еще утверждает, что органами местного публичного управления, посредством которых исполняется местная автономия в селах и городах, являются выборные местные советы и избранные примары, которые призваны решать местные общественные дела и осуществлять общественные услуги местного характера непосредственно или через местный референдум. Как следствие, власть местных административных органов не проистекает из государственной власти, а из воли местных избирателей, которых они представляют и от имени которых действуют.

Ссылаясь на принцип местной автономии, Суд приходит к выводу, что местная автономия – это последняя ступень административной децентрализации и предполагает передачу некоторых полномочий с центрального уровня различным органам или административным органам власти, которые действуют автономно в административно – территориальных единицах – органы, избираемые соответствующими местными сообществами. Будучи одной из самых эффективных форм самоуправления, местная автономия обеспечивает высокую степень демократии, автономные территориальные сообщества будучи эффективным противовесом центрального публичного управления¹⁷.

В отношении принципа местной автономии, еще необходимо отметить, что Конституция, хотя регулирует условия исполнения местной автономии и устанавливает общую схему органов местного публичного управления, она не содержит правил, дифференцировано применяемых для органов местного публичного управления. Например, согласно положениям статьи 113 Конституции, взаимоотношения между органами местного публичного управления имеют в своей основе принцип автономии, легальности и сотрудничества в разрешении общих проблем. Как следствие, взаимоотношения между местными публичными органами власти как на первом, так и на втором уровнях не обладают характером подчинения.

В этом контексте релевантны утверждения Конституционного Суда, который отмечает, что принцип местной автономии является фундаментальным принципом, который правит местным публичным управлением и деятельностью его органов, и состоит в праве административно – территориальных единиц самостоятельно обеспечивать свои интересы без вмешательства центральных органов власти – принцип, который ведет к административной децентрализации, автономия будучи правом, а децентрализация – система, которая включает автономию. Децентрализация представляется в качестве системы, которая включает

¹⁷ Hotărîrea Curții Constituționale nr.13 din 14 martie 2002.

территориальную децентрализацию – районы, города (муниципии), села (коммуны), обладая характером лица публичного права со всеми его полномочиями. Органы власти этих лиц публичного права, децентрализованные, не подчиняются иерархической власти центральных органов власти, они независимы от них¹⁸.

В заключение, можно прийти к выводу, что суть местной автономии состоит в руководстве собственными делами на основании собственных решений и по собственному усмотрению. Сфера деятельности местных институтов составляет экономические, социальные, культурные и др. потребности населенного пункта, исключительно местные дела. Однако, даже и местные интересы представляются, в последней инстанции, в качестве интересов общества в совокупности. Поэтому органы местного публичного управления должны находиться под контролем органов центральной власти – контроль, который проявляется не невмешательством в деятельность первых, а вмешательством, в случае, при котором эта деятельность конфликтует с общими интересами.

в) Принцип децентрализации публичных служб

Децентрализация публичных служб и, в общем, административная децентрализация появились благодаря Великой Французской Революции, событие которое, помимо социальных, политических и экономических импликаций, подняло и проблему разделения, а затем децентрализации государственной власти. С этой целью было признан юридический статус коммун и реорганизованы департаменты.

Эволюция во времени концепции и ее осаживание в той форме, в которой мы ее сегодня знаем, была длинным и извилистым процессом, она зависел в большой степени от политических режимов, которые сменялись во власти и от видения правителей относительно административного устройства государства.

Трактовка принципа “децентрализация публичных служб” влечет, в первую очередь, выявление значения этого понятия, которое, согласно статье 1 Закона № 123/2003 определяется как *публичные службы, выведенные из под подчинения центральному публичному управлению и автономно организованные в административно – территориальной единице*. Организация публичных служб осуществляется только органами власти, обладающими правом это делать, и только если это подтверждается юридическими нормами. В этом смысле, требуется констатация одного масштабного требования, общего одному определенному сообществу.

Несмотря на то, что, на первый взгляд, может показаться, что децентрализация публичных служб ведет к полной передаче и любых действий с центрального уровня на местный, в реальности, это невозможно и нецелесообразно. Так, благодаря существования общего национального

¹⁸ Hotărîrea Curții Constituționale nr.750 din 6 noiembrie 1995.

интереса, министерства, департаменты и другие органы центрального публичного управления существуют и всегда будут существовать на центральном уровне.

Различие между децентрализованными публичными службами и централизованными заключается не только в том, что первые расположены в других населенных пунктах (качество менее релевантное по сравнению с другими), а в том, что децентрализованные публичные службы осуществляют оперативно и конкретно задачи, продиктованные интересом населенного пункта, центральных органов власти, вернув им функцию сводки информации, задумывая и обеспечивая стратегию государства в определенных областях действия.

Для всеохватывающего выявления сути децентрализации необходимо проанализировать в простой форме проблему федерализации, его отличия от децентрализации.

Первое отличие состоит в компетенции штата – члена федеративного государства и компетенции децентрализованного сообщества (органов власти). В то время как местные проблемы (дела), по преимуществу, носят административный характер, штат – член федерального государства обладает всей гаммой компетенций государства, включая учредительный, законодательный, юридический и административный аспект. Наоборот, коммуна не изменяет своей структуры, даже если была наделена правом формирования новых органов, например – совета муниципальной администрации¹⁹.

С другой стороны, компетенция штата – члена федеративного государства отличается от местных дел тем, что последние определяются законом, в то время как распределение полномочий между федеративным государством и штатом – членом формирует предмет распоряжений федеральной Конституции.

Другое отличие состоит в том, что штат – член федерального государства управляется настоящим правительственным аппаратом, состоящим из законодательного органа, исполнительного и системы судебных инстанций. Таким образом, *“федерализация проявляется в качестве политического явления, в то время как децентрализация – как просто административное явление”*²⁰.

с) **Принцип деконцентрации**

Проблема децентрализации публичных служб не может возникать, кроме случаев, когда деятельность организуется в основном или исключительно на местном или районном уровне. Другой является ситуация деятельности на национальном уровне (организация обороны государства, национальная безопасность и т.д.) Принимая во внимание их важность, эти службы не могут быть организованы, кроме как на национальном,

¹⁹ **André de Laubadère** *Traite de droit administratif*, Tome I. Ed. 12. Paris, p. 111-112

²⁰ *idem*, p. 112

центральном уровне. Самое большое, эти службы могут быть децентрализованы на районном уровне, эта децентрализация представляя собой форму уменьшения централизации и, ни в коем случае, аспект децентрализации, обеспечивая, одновременно, единство цели и действия, основанное на принципе иерархического подчинения децентрализуемой службы, он продолжая быть составной частью службы, организованной на центральном уровне.

По сути, децентрализация состоит в увеличении власти или полномочий местных представителей в целях разгрузки центральной власти. Так, например, передавая территориальным структурам ряд полномочий, ранее принадлежавших министерствам и департаментам, сталкиваемся с децентрализацией, а не децентрализацией, несмотря на то, что при поверхностном анализе у нас было бы искушение прийти к другому мнению. Также, сталкиваемся с децентрализацией и в случае, при котором территориальным структурам предоставляются в рамках района, в котором действуют, некоторые полномочия, касающиеся компетенции специализированных органов центрального публичного управления. Для избегания подобной неясности необходимо выяснить, если рассматриваемый орган является представителем центра или является избранным. В нашем случае, территориальные структуры являются представительницами центра, поэтому переход в их компетенцию некоторых полномочий, которые принадлежали ранее министерствам, не представляет собой форму децентрализации, а децентрализации.

d) Принцип вспомогательности и пропорциональности

В определении новой концепции в отношении развития местной автономии и децентрализации публичных служб особое место занимает концепция вспомогательности, которая является как политической концепцией, так и юридическим принципом, который определяет новую философию в подкреплении принципов организации и функционирования государства после второй мировой войны – принцип, который определил возрождение роли индивида в отношениях с государством и его выражение в рамках сообщества²¹. Двусмысленность концепции заключается в том, что вспомогательность является не только ограничением вмешательства высших органов власти в дела индивида или сообщества, которое может действовать и самостоятельно, а является также обязанностью этого органа власти действовать и в отношениях с тем индивидуумом или сообществом таким образом, чтобы предоставить им необходимые средства, чтобы оно самостоятельно могло выполнять свои задачи".²²

²¹ Council of Europe, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Local and Regional Authorities in Europe. Starsburg 1994, p. 55.

²² Jacques Delors, *Discurs rostit la colocviul consacrat conceptului subsidiaritatii*, organizat de Institutul European pentru Administrare Publică la Maastricht în 1991.

Принцип вспомогательности тесно связан с принципом пропорциональности, который предполагает, что, с одной стороны, компетенции (способности, права, обязанности) могут быть переданы центру только в той степени, при которой эти компетенции могут быть лучше реализованы на высшем уровне, базовый принцип состоя в том, чтобы держать эти компетенции насколько возможно ближе к гражданам²³ в наиболее эффективной степени. С другой стороны, если некоторые компетенции могут быть лучше реализованы на высшем уровне, они должны быть переданы центру. Очевидно, что любой желающий может сослаться на этот принцип, согласно собственному видению, как для того, чтобы запросить как можно больше децентрализации, так и для того, чтобы продвигать централизацию²⁴. Пропорциональность заставляет, чтобы средства, используемые органами власти при достижении цели, были пропорциональны преследуемой цели и при распределении компетенций между органами власти предпочтение отдавалось тому, который осуществляет задачи наиболее эффективно и экономно.

Несмотря на это, концепция вспомогательности не представляет собой только мудреное и пустое прикрытие, которое могло бы быть наполнено всем тем, чем желаем. Концепция вспомогательности еще поддерживает «понимание» или " *per se*" (lat. - собственный, через самого себя)²⁵. Чтобы не останавливаться на многих деталях дискуссий в области лингвистики и теории символов и т.д., необходимо обратить внимание на то, что *символ* – например, слово – может развить различные отношения с делами и/или концепциями, формирующими его субстрат, генерируя на протяжении времени различные смыслы. Кажется, что в прошлом слово вспомогательность делало очевидным идею, что социальная система представляется в качестве *subsidium* (lat.- помощь, поддержка) для личности (индивида), и что центральное управление является *subsidium* для местных органов власти. Например, местные люди и органы власти – то есть элементы системы в совокупности – получали автономное достоинство, независимо от более широкой социальной и политической системы, составной частью которой являлись²⁶.

Принципы вспомогательности и пропорциональности ведут к необходимости нахождения оптимальных решений по координации интересов между индивидуумом, местным и государственным органом власти. Согласно этим принципам, элементы системы действуют

²³ **E Cojocaru**, *Principiile administrării publice locale în statul bazat pe drept – Republica Moldova*, Editura Cartier, culegere de materiale ale simpozionului științific național, Statul de drept și Administrația publică, din 28 iunie 1998, Chișinău 1999, p.135.

²⁴ **Iurii Leașco**, *Probleme și preferințe în determinarea autonomiei locale ; Subsidiaritatea în Europa*, publicat în culegerea de materiale ale Simpozionului național practico-științific, Rolul autorităților publice în garantarea drepturilor și libertăților constituționale, Chișinău, 2002, p.149.

²⁵ **Balducci M.**, *Carta Europeană Exercițiul autonom al Puterii Locale și principiul subsidiarității: o nouă filosofie în relația dintre Stat și Autoritățile Locale*, Conferința Internațională 17-18 aprilie 1996, Copenhaga., p.8.

²⁶ **Iurii Leașco**, op. cit.

координировано, не потому что они подчиняются определенной иерархической стыковке, и не потому что они составляют автономные единицы, а потому что элементы системы и сама система являются частью процесса создания общего блага.

Основная идея, содержащаяся в принципе вспомогательности, состоит в том, что политическая власть не должна вмешиваться кроме тех моментов, когда общество, в целом, и в рамках нее различные ячейки – от индивидуума до семьи, города, коммуны, местного сообщества – не в состоянии обеспечить собственные нужды. Таким образом, вспомогательность является более чем простым принципом институциональной организации. С одной стороны, вспомогательность относится к отношениям между человеком и институтами. С другой стороны, вспомогательность относится к взаимоотношениям между различными уровнями управления²⁷.

Эти принципы распространяются, в первую очередь, на взаимоотношения между индивидом и обществом, которое его окружает, затем на взаимоотношения между обществом и его институтами, будучи концепцией, которая управляет разделением компетенций между основанием и верхушкой, между государством и его сообществами. Принципы вспомогательности и пропорциональности должны быть принципами, постоянно находящимися в действии, поскольку они касаются обеспечения наиболее быстрого приближения решения к гражданину. Вспомогательность есть еще и тем принципом, который способен обжаловать децентрализацию – ее истинно политический характер в пользу избранных органов власти в территориально – административных единицах. А пропорциональность устанавливает условие того, чтобы используемые средства соответствовали преследуемой цели и не выходили за ее рамки, а, когда существует возможность выбора способов применения, должен быть выбран наименее обременительный.

В юридических рамках эти принципы выделяются из принципа децентрализации и определены статьей 4 Европейской Хартии Местной Автономии, которая оговаривает, что *исполнение публичной ответственности должно, в общем, принадлежать, предпочтительно, органам власти наиболее близким к гражданину. Наделение ответственностью другого органа власти должно учитывать масштабы и природу задачи, а также требования эффективности и экономности.*

Эти принципы ведут к тому, что даже если масштабы или природа задачи является таковой, что они должны осуществляться в более крупной единице, и исходя из императивов эффективности и экономности, задачи должны быть в нормальных условиях переданы самой местной ступени местных сообществ. Эта оговорка, однако, не вызывает необходимости систематической децентрализации функций в пользу местных сообществ,

²⁷ Jacques Santer , *Colocviul Institutului European pentru Administrare Publică, Maastricht 1991*, reluat după Balducci M.op.cit 1996, p.1.

которые, исходя из своего рода и своих размеров, могут возложить на себя только ограниченные миссии.

Конечно, в процессе применения принципов вспомогательности и пропорциональности необходимо учитывать и сочетать их наиболее уравновешенно и эффективно их применение с другими принципами устройства и функционирования государства и местных сообществ, как: эффективность, в наиболее широком смысле, единство применения и действия, солидарность и т.д.

е) Принцип выборности органов местного публичного управления

При определении этого принципа необходимо рассмотреть само понятие «выборности», которое происходит от латинского слова “*eligibilis*” и выражает возможность быть избранным, то есть быть избранным на определенную должность или представительный орган. Следовательно, принцип избираемости органов местного публичного управления устанавливает способ их формирования.

Принцип избираемости еще и определяет и форму, посредством которой у граждан есть доступ к общественным должностям, исходя из права личности на управление, закрепленное в статье 39 Конституции. Таким образом, граждане участвуют непосредственно или через своих представителей в управлении общественными делами. Непосредственное участие в управлении предполагает деятельность человека в рамках публичной должности, а также участие граждан в процессе принятия решений посредством референдума. Право участвовать в управлении общественными делами через *представителей* – это избрание некоторых представителей на публичные должности. А участие жителей административно - территориальных единиц в управлении местными общественными делами составляет суть местной представительной демократии.

Принцип выборности тесно связан и предполагает другое право – право голосования. Право голоса или выбора выражает суть и легитимность любой власти, поскольку выборы обладают многофункциональным характером. Они позволяют избирателям выразить свое право участвовать в управлении местными общественными делами посредством избранных представителей и непосредственно участвовать в социально – политической жизни местных сообществ. Голосуя за предвыборные программы и предложения, население наделяет легитимностью органы местного публичного управления и отбирает политических лидеров для этих органов власти, подтверждает или опровергает деятельность избранных лиц, предоставляя им мандат для действий или заменяя их другими и т.д.

Внесение принципа выборности в текст статьи 109 Конституции Республики Молдова представляет важный шаг для нашего законодательства и конституционную гарантию осуществления этого принципа, в отличие от конституций других стран, которые явно не содержат принципа

избираемости органов местного публичного управления. Избирательный Кодекс и Закон о местном публичном управлении дополняют и детализируют этот принцип, придавая ему, таким образом, практическое значение.

Несмотря на принципы местной автономии и децентрализации публичных служб, местные органы власти не представляются в качестве органов власти государства, которые бы исполняли свои prerogatives. Их полномочия состоят в управлении делами административно – территориальных единиц. Избиратели являются теми, кто наделяет их властью, предоставляя им, таким образом, возможность представлять их и действовать от их имени. В этом контексте, выборность органов местного публичного управления имеет особое политическое и социальное значение.

Для реализации в практическом плане действий органов местного публичного управления, они должны быть признаны государством. Признание имеет место, если избрание имело место в соответствии с требованиями закона, что означает, на самом деле, их помещение в юридически рамки государства. В этом смысле, обеспечивается корреляция общих интересов с интересами местных сообществ.

Исходя из формулировки статьи 119, абзац 1 Избирательного Кодекса, *примары городов (муниципиев), сел (коммун) и советники в районных городских (муниципальных) и сельских (коммун) советах избираются всеобщим, равным, прямым, секретным и свободно выраженным голосованием*, получается, что органами власти, которые непосредственно избираются населением административно – территориальных единиц, являются районные, городские (муниципальные) и сельские (коммуны) советы, а также примары городов (муниципиев) и сел (коммун). Для председателей районов, хотя и сохраняется принцип выборности, они избираются непрямым голосованием, то есть районными советами.

Как можно заметить, принцип выборности сопровождается и обусловлен другими принципами, которые ведут к тому, что избрание выражается *всеобщим, равным, прямым, секретным и свободно выраженным голосованием*.

Под *всеобщим* голосованием понимается участие граждан в выборах, независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, состояния или социального происхождения. Одновременно, принцип всеобщности голосования предполагает условия в отношении гражданства человека; легального возраста, который должен наступить для того, чтобы иметь право голоса; способности личности и отсутствие ограничений по голосованию.

Под *равным* голосованием понимаем, что в рамках любого тура голосования каждый гражданин имеет право на один голос. Другими словами, равный голос предполагает возможность избирателей повлиять в равной степени на результаты выборов, составляя важное проявление равенства в правах всех граждан. В этом смысле, считаем значительными и

положения статьи 10 Избирательного Кодекса, согласно которым в рамках одного тура голосования, избиратель голосует за одного предвыборного конкурента, а в рамках референдума он может выразить свое мнение относительно одной из опций.

Равенство голоса обеспечивается правом каждого избирателя на определенной количество голосов по принципу: один человек – один голос. Однако, часто могут проходить несколько туров голосований, и поэтому человек может голосовать несколько раз. Важно то, чтобы у всех избирателей было право на одинаковое число голосов.

Под *прямым* голосованием подразумевается, что избиратель голосует лично. Голосование вместо другого лица запрещено. Другими словами, под прямым голосованием понимается, что избиратели сами, а не посредством своих делегатов, назначают своих представителей в органы местного публичного управления.

Необходимо отметить, что при избрании председателя района этот принцип не применим, он избирается *непрямым* голосованием, то есть председатель района не избирается непосредственно избирателями, а районными советниками, избираемыми гражданами, советники считаются опосредованными избирателями (избиратели второй степени).

С теоретической точки зрения, прямые выборы более демократичны, хотя *непрямое* голосование может быть более рационально, если обеспечивает возможность профессиональной и хорошо взвешенной оценки качеств личности, намеревающейся занять должность председателя района.

Под *секретным* голосованием понимается, что голосование на местных выборах является секретным, исключая возможность повлиять на волю избирателя. Этот принцип состоит в исключении надзора и контроля за выражением воли избирателя, последний осознавая, что будет нести ответственность за сделанный выбор или, что выражение воли может привести к губительным последствиям. Обеспечение секретного голосования имеет место посредством того что избиратель заполняет бюллетень для голосования в изолированной кабине.

Под *свободно выраженным* голосом понимается то, что никто не имеет права осуществлять давление на избирателя, заставляя его голосовать или не голосовать, также как воспрепятствовать независимому выражению своего мнения. В этом контексте, не интересует, какой вид давления будет осуществляться на избирателя: психическое, моральное, финансовое, со стороны масс – медиа и т.д., точно так как не интересует даже цель, с которой осуществляется это давление: для участия или нет в голосовании, для голосования за или против определенного кандидата или выбора и т.д. Важно то, что сколько бы раз оно не регистрировалось, влияние носит незаконный характер и должно быть санкционировано соответствующими нормативными актами.

То, что характеризует органы местного управления, состоит именно в критерии выборности. Этот критерий предполагает их выбор на основании демократических принципов, неподчинение центральным органам государственной власти, их подотчетность перед избирателями. Именно этот принцип придает местной демократии масштабность и смысл, означая переход общества к качественно новой ступени, которая отвечает требованиям правового государства.

f) Принцип консультации с гражданами по местным проблемам, представляющим особый интерес

Обеспеченный Конституцией (статья 109), этот принцип находит отражение и в законе о местном публичном управлении (статья 3 и 8), который устанавливает, что *в проблемах, представляющих особый интерес для административно – территориальной единицы, население может быть проконсультировано посредством местного референдума, соблюдая условия избирательного Кодекса.*

Принцип консультирования тесно связан с принципом местной автономии, который ведет к тому, что разрешение и управление местными общественными делами обеспечивается не только избранными органами местного публичного управления, но и посредством прямого участия населения в реализации прерогатив местного самоуправления.

Практическая реализация организации и деятельности публичного управления в административно – территориальных единицах проявляется, может быть наиболее явственно, через выражение воли жителей или определенных отличных групп относительно рассматриваемых проблем. Конструктивная роль, которую имеет участие жителей в организации органов местного публичного управления в административно – территориальных единицах, продиктована тем, что, таким образом, имеет место, например, формирование и функционирование на демократической основе самых важных звеньев системы местного публичного управления.

В процессе практического применения легальных распоряжений синтагмы *“местные проблемы, представляющие особый интерес”* могут появиться проблемы в интерпретации. Закон о местном публичном управлении и Избирательный Кодекс оговаривают, что *на местный референдум могут быть вынесены проблемы, представляющие особый интерес для соответствующего населенного пункта, и если эти проблемы касаются компетенции органов местного публичного управления.* Эти же документы конкретно идентифицируют только одну проблему, которая выносится на местный референдум. Это относится к *отзыву с должности примара*, что может быть осуществлено через местный референдум в случае, в котором *он не соблюдает интересы населенного пункта, не исполняет адекватно полномочия местного избранного лица, оговоренные законом, нарушает моральные и этические нормы.*

В определении “местных проблем, представляющих особый интерес” можем отталкиваться от исключения проблем, которые не могут быть вынесены на местный референдум. Так, согласно статье 178 избирательного кодекса на местный референдум **не могут быть вынесены следующие проблемы:**

- a) относительно налогов и бюджета;
- b) относительно чрезвычайных или срочных мер для обеспечения общественного порядка, здоровья и безопасности населения;
- c) относительно избрания, назначения, снятия и отзыва с должности в/с различных должностей, которые касаются полномочий Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства;
- d) относительно отзыва с должности примара, уволенного на основании окончательного решения об отзыве, подготовленного судебной инстанцией;
- e) относительно полномочий судебных инстанций или прокуратуры;
- f) относительно модифицирования административно – территориального подчинения населенных пунктов.

Однако, отталкиваясь от логики текста, согласно которому на местный референдум выносятся проблемы, касающиеся полномочий органов местного публичного управления, можно сделать вывод, что те, кто уполномочен устанавливать природу “проблем, представляющих особый интерес”, представляют собой только органы власти и те, которые составляют соответствующий местный населенный пункт – граждане.

В связи с использованием понятия «консультация» может появиться и просто теоретическая проблема. “Консультация” означает факультативный компонент, и которая не может быть использована как юридическая норма. Этот принцип, однако, не может быть интерпретирован через призму факультативного характера, более того, в дополнение к этому принципу Избирательный Кодекс устанавливает, что *решение, принятое местным референдумом, аннулируется или модифицируется также местным референдумом или решением соответствующего местного совета, принятого голосом 2/3 от общего числа советников, согласно Закону о местном публичном управлении.*

Другая проблема может быть связана с использованием синтагмы “консультирование с гражданами...” в случае Конституции и «консультирование с населением» из Закона о местном публичном управлении. Эти два понятия не являются синонимами, однако, мы считаем, что это не имеет значения, различие, содержащееся в органических законах имеет грамматический характер, в реальности речь идет только о гражданах, более того, что Избирательный Закон говорит о “гражданах, имеющих право голоса”. Хотя международная практика признает за иностранными гражданами и апатридами, постоянно и обычно проживающими в соответствующих населенных пунктах, право голоса на местных выборах

или местном референдуме. Однако, за ними не закрепляется право быть избранными в качестве местных чиновников

Другой стороной консультации с гражданами по проблемам, представляющим местный интерес, может быть то, что эта консультация может быть проведена только с частью жителей населенного пункта. Так, статья 8 Закона № 123/2003 устанавливает, что *в проблемах, представляющих местный интерес, которые касаются части населения административно – территориальной единицы, с этой частью населения могут быть организованы консультации, публичные слушания и собеседования в условиях, оговоренных законом.*

С целью развития этих положений законодатель принимает Закон № 436/2003, которым принимает решение, что местные советы примут статус соответствующих населенных пунктов, а в статусе будет оговорен способ консультации посредством референдума с жителями села (коммуны), города (муниципия) по проблемам, представляющим особую важность для административно – территориальной единицы и будут определены проблемы, обозначены как представляющие особый интерес.

Исходя из способа консультирования с жителями населенного пункта, предполагается организация референдумов, собраний граждан, публичных слушаний и собеседований, которые могут быть организованы во всех населенных пунктах, составляющих административно – территориальную единицу или только в некоторых из них.

Собрания граждан организуются по селам – в сельской местности, и по районам – в городской местности. Собрания граждан, консультации, публичные слушания и собеседования могут проводиться по инициативе примара или местного совета. Проведение собраний, консультаций, публичных слушаний и собеседований, а также все предложения вносятся в протокол и направляются примару или местному совету, а принятое решение доносится до сведения населения.

Одной из проблем, решаемой общим собранием жителей населенного пункта, входящего в состав коммуны, является выбор сельского делегата, что осуществляется в соответствии с положениями статьи 40 Закона № 123/2003.

В завершение, можно отметить, что принцип консультирования с гражданами по местным проблемам, представляющим особый интерес, подтверждает устройство и функционирование местного публичного управления на основе демократических принципов, а результаты консультации могут носить как обязательный, так и консультативный и факультативный характер для процесса принятия решений.

В заключение, необходимо отметить, что принципы, проанализированные выше, призваны обеспечить нормальное функционирование органов публичного управления, внести свой вклад в обеспечение динамичного развития в экономической, социальной, культурной и т.д. сферах местных сообществ. Также отмеченные принципы

призваны обеспечить соблюдение прав и свобод жителей административно – территориальных единиц и оградить местные сообщества от централизованного управления со стороны государства, предоставляя им, таким образом, возможность свободы действий и решения.

Местная и региональная автономия в условиях федеративного государства

Анализ положений Европейской Хартии Местного Самоуправления ведет к необходимости введения в конституции и законы вышеописанных принципов и обязывает государства – члены применять эти принципы как при организации, так и при функционировании органов местного публичного управления. Европейская Хартия не проводит отличий между формой устройства государства, будь оно федеративным или унитарным, напротив, от всех требуется обеспечения соблюдения европейских стандартов и принципов местной автономии, а также других принципов, оговоренных в Хартии. Анализ содержания регулирований местного публичного управления ведет, на наш взгляд, к формулировке следующих предложений:

В разделе I проекта конституции должны найти отражение следующие принципы:

В статье государственная власть необходимо внести абзац со следующим содержанием **“Народ осуществляет непосредственно государственную власть или посредством представительных органов государственной власти и органов территориальных единиц”**.

В статье осуществление государственной власти необходимо внести абзац со следующим содержанием **“Государственная власть в территориальных единицах осуществляется на основании принципов вспомогательности и пропорциональности органами этих единиц в рамках полномочий, устанавливаемых конституцией и законом”**.

Относительно конституционного названия местных и региональных органов власти, принимая во внимание создающуюся реальную ситуацию вокруг населенных пунктов левобережья Днестра, и отталкиваясь от необходимости предоставления им специального статуса, который будет включать элементы углубленной автономии и тенденции федерализации, предлагается один из следующих вариантов конституционных регулирований:

„РАЗДЕЛ IV. РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ ВЛАСТИ

Глава XII. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Статья 1. Принципы территориального устройства

(1) Территориальное устройство Республики Молдова основывается на принципах единства и целостности государственной территории, экономии и

эффективности при разделении на территориальные образования, сбалансированности социально-экономического развития с учетом их исторических, экологических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций.

(2) В отношении между территориальными образованиями применяется принцип солидарности, который усматривает справедливое и адекватное экономическое равновесие между ними.

Статья 2. Система административно-территориального устройства.

(1) Систему административно-территориального устройства Республики Молдова составляют, Приднестровский регион, автономно территориальное образование Гагаузия, муниципий Кишинэу, районы, города (муниципии) и села (комуны).

(2) Изменения территориальных разграничений между территориальными образованиями допускается только после предварительной консультации органов этих образований или путем референдума.

(3) Различия в статутах разных территориальных образований ни в коем случае не должны давать им экономические или социальные преимущества.

Статья 3. Основные принципы публичного управления в территориальных образованиях

(1) Публичное управление в территориальных образованиях основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей регионального и местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам регионального и местного значения.

(2) Автономия касается как организации и деятельности регионального и местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

Глава XIII ПРИДНЕСТРОВСКИЙ РЕГИОН

Статья 4. Статус Приднестровского региона

(1) Приднестровский регион является составной и неотъемлемой частью Республики Молдова и в пределах полномочий, определенных Конституцией Республики Молдова, решает вопросы, отнесены к его ведению.

(2) Статус Приднестровского региона определяется настоящей Конституцией и Конституцией Приднестровского региона.

(3) Выход Приднестровского региона из состава Республики Молдова не допускается.

Статья 5. Порядок принятия Конституции Приднестровского региона

(1) Приднестровский регион имеет свою Конституцию, которая принимается двумя третями голосов избранных депутатов Верховного Совета Приднестровского региона и утверждается Парламентом Республики Молдова не менее чем половиной от конституционного состава членов Парламента. Изменения и дополнения к Конституции Приднестровской Республики принимаются в том же порядке.

(2) Конституция Приднестровского региона не должна противоречить Конституции и законам Республики Молдова.

Статья 6. Власти Приднестровского региона

(1) Представительным органом Приднестровского региона является Верховный Совет который состоит из 43 депутатов, избираемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(2) Верховный Совет Приднестровского региона принимает местные законы и постановления, являющиеся обязательные к исполнению в Приднестровском регионе.

(3) Правительством Приднестровского региона является Кабинет Министров Приднестровского региона. Председатель Кабинета Министров Приднестровского региона назначается на должность и освобождается от должности Верховным Советом Приднестровского региона по предложению Президента Республики Молдова.

(4) Правосудие в Приднестровском регионе осуществляется судами, которые входят в единую систему судов республики Молдова.

Статья 7. Разделения полномочий

Полномочия центральных органов власти и Приднестровского региона основывается на принципе разделения компетенций и предметов ведения.

Статья 8. Полномочия Приднестровии

(1) К ведению Приднестровии могут относиться:

1. Организация и проведение выборов в ее представительный орган;
2. Координация деятельностью местных органов публичной власти;
3. Организация и проведение местных референдумов в соответствии с органическим законом;
4. Экономическое развитие Приднестровья в соответствии с целями, определенными общенациональной экономической политикой;
5. Разработка, утверждение и исполнение бюджета соблюдая общую и единую налоговую и бюджетную политику, ввод в действие и установка ставок местных налогов и сборов;
6. Участие в разграничение публичной собственности, управление имуществом принадлежащей Приднестровью;

7. Муниципальные предприятия регионального значения;
8. Строительство в рамках интересов и территории Приднестровья;
9. Градостроительное и жилищное строительство;
10. Строительство, управление и ремонт дорог, газопроводов и теплоэнергетических объектов регионального значения;
11. Пассажирский автомобильный транспорт, автовокзалы и автостанции регионального значения;
12. Земледелие и животноводство, в соответствии с общим направлением экономического развития;
13. Земельные отношения, выделение земельных участков, консолидация земель, семенной оборот, сохранение природных качеств земли;
14. Мелиорация, проектирование, строительство и эксплуатация гидроресурсов, каналов и орошаемых земель, представляющих интерес для Приднестровья;
15. Использование недр, лесов, вод и другие природные ресурсы;
16. Лесные угодья, парки и зеленые зоны, пастбища, карьеры;
17. Деятельность по охране окружающей среды и рационального природопользования в контексте общенациональных программ;
18. Заповедники, рыболовство, промысел, водное хозяйство, охота;
19. Развитие культуры, науки и обеспечения функционирования государственного и местных языков в соответствии с национальными программами;
20. Охрана и использование памятников истории и культуры, представляющих интерес для Приднестровья;
21. Музеи, библиотеки, театры и других учреждений культуры, представляющие интерес для Приднестровья;
22. Ремесла;
23. Ярмарки, выставки и реклама;
24. Развитие и организация туризма на территории Приднестровья, признание статуса местностей как курортов;
25. Развитие спорта и досуга, осуществление молодежных мероприятий;
26. Благотворительная деятельность, общественная работа;
27. Социальное обеспечение и развитие в соответствии с целями, определенными общенациональной социальной политикой;
28. Защита семьи, материнства, отцовства и детства;
29. Здравоохранение и гигиена, санитарные и лечебные службы, установление санитарных зон;
30. Участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального согласия, законности, правопорядка и общественной безопасности;
31. Противопожарная защита;
32. Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

- 33. Охрана и защита зданий и сооружений;
- 34. Инициирования введения чрезвычайного положения;
- 35. Содержание кладбищ.

(2) В соответствии с законом в компетенции Приднестровия могут делегироваться и другие полномочия.

Статья 9. Полномочия государства

(1) К исключительному ведению Государства относятся:

- 1. Принятие и изменение Конституции и законов, контроль за их соблюдением;
- 2. Государственное устройство и территория;
- 3. Регулирование и защита прав и свобод человека;
- 4. Гражданство, миграция, вопросы, связанные с иностранцами, право на убежище;
- 5. Собственность, интеллектуальная и промышленная собственность, управление государственной собственностью;
- 6. Оборона и Вооруженные Силы; вопросы войны и мира; безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- 7. Определение статуса и защита государственной границы, воздушного пространства, исключительной экономической зоны;
- 8. Пограничный санитарный кордон. Основы и общая координация здравоохранения. Законодательство о фармацевтических средствах.
- 9. Организация и деятельность органов государственной власти;
- 10. Уголовное и исполнительное законодательство; амнистия и помилование;
- 11. Гражданское, торговое и трудовое законодательство;
- 12. Процессуальное законодательство;
- 13. Внешняя политика и международные отношения внешнеэкономические отношения;
- 14. Установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное, антимонопольное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; банковская и страховая системы, государственный заем, государственные экономические службы;
- 15. Государственный бюджет, налоги и сборы; государственные фонды регионального развития;
- 16. Метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

17. Основы и координация общего планирования. Установление основ государственной политики и государственные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития;
 18. Развитие и общая координация научно-технических исследований.
 19. Государственная служба, административная процедура, экспроприация, административные контракты и концессия;
 20. Морское и речное законодательство;
 21. Аэропорты общегосударственного значения, контроль за воздушным пространством, воздушным транзитом и транспортом, регистрация воздушных судов;
 22. Энергетические системы государства, дороги, транспорт, пути сообщения, информация и связь;
 23. Законодательство, организация и предоставление в пользование межрегиональных гидроресурсов, так же, как и разрешение на строительство электростанций и линии передач, когда их использование затрагивает межрегиональные интересы;
 24. Основы законодательства по охране окружающей среды, независимо от полномочий Приднестровья осуществления дополнительных охранительных мер. Основы лесного законодательства;
 25. Строительство, представляющее общегосударственный интерес, или проведение которого касаются межрегиональных интересов;
 26. Определение порядка производства, продажи, владения и использования оружия и взрывчатых веществ;
 27. Общие правила режима печати, радио и телевидения и других средств массовой информации, за исключением соответствующих полномочий по их развитию и использованию Приднестровьем;
 28. Охрана памятников культуры, истории и искусства от вывоза за рубеж и от расхищения, музеи, библиотеки и архивы государственного значения, за исключением деятельности в этой области Приднестровья;
 29. Охрана общественного порядка, независимо от возможности создания Приднестровьем полицейских служб;
 30. Образование, регулирование условий получения, выдачи и признания ученых и профессиональных степеней;
 31. Ведение статистики с государственными целями. Разрешение на проведение опросов населения посредством референдума;
 32. Государственные награды и почетные звания.
- (2) Другие полномочия не отнесенные законом к компетенции региональных или местных образований.

Статья 10. Представитель Правительства Республики Молдова

(1) В Приднестровском регионе действует Представительство Правительства Республики Молдова, статус которого определяется законом.

(2) Представитель назначаемый Правительством руководит органами государственного управления на территории Приднестровского региона, и при необходимости координирует деятельность Правительства с деятельностью органов власти Приднестровского региона. Осуществляет надзор за соблюдением законодательства Республики Молдова в регионе.

Статья 11. Защита государственных интересов

(1) В случае если Приднестровский регион не выполняет обязательства, предусмотренные Конституцией Республики Молдова или другими законами, либо его действия наносит серьёзный ущерб общегосударственным интересам Республики Молдова, Правительство предупреждает об этом органы власти Приднестровского региона. Если ответа с их стороны не последует, Правительство с согласия Сената может принять меры для выполнения ими этих обязательств в принудительном порядке, либо для защиты общегосударственных интересов.

(2) В осуществление мер, предусмотренные в части (1) Правительство может давать соответствующие распоряжения любым органам власти Приднестровского региона.

Глава XIV. АВТОНОМНО ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ГАГАУЗИЯ

Статья 12. Автономно-территориальное образование Гагаузия

(1) Гагаузия – это автономно-территориальное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова, которое самостоятельно, в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения.

(2) На территории автономно-территориального образования Гагаузия гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Молдова.

(3) В автономно-территориальном образовании Гагаузия действуют представительные и исполнительные органы власти в соответствии с законом.

(4) Земля, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находящиеся на территории автономно-территориального образования Гагаузия, являются собственностью народа Республики Молдова и одновременно экономической основой Гагаузии.

(5) Бюджет автономно-территориального образования Гагаузия формируется в соответствии с нормами, установленными органическим законом, регламентирующим особый статус Гагаузии.

(6) Контроль за соблюдением законодательства Республики Молдова на территории автономно-территориального образования Гагаузия осуществляется Правительством в соответствии с законом.

(7) Изменения в органический закон, регламентирующий особый статус автономно-территориального образования Гагаузия, принимаются тремя пятими голосов избранных депутатов Парламента.

Глава XV. СЕЛЬСКИЕ, ГОРОДСКИЕ И РАЙОННЫЕ ВЛАСТИ

Статья 13. Сельские и городские власти

(1) Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются местные советы и примары.

(2) В соответствии с законом местные советы и примары решают общественные дела сел и городов.

(3) Местные советы избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(4) Примары избираются местными советами и подотчетны им.

(5) Организация и деятельность местных органов публичного управления устанавливаются органическим законом.

Статья 14. Районный совет

(1) Районный совет координирует деятельность сельских и городских советов по управлению общественными делами районного значения.

(2) Районный совет избирается и осуществляет свою деятельность в соответствии с законом.

Статья 15. Статус муниципия Кишинэу

(1) Публичное управление в муниципии Кишинэу осуществляется муниципальным советом и генеральным примаром.

(2) Генеральный примар избирается муниципальным советом и подотчетен им.

(3) Совет муниципия Кишинэу координирует деятельность советов территориальных образований, входящих в состав муниципия, по управлению общественными делами муниципального значения.

(4) Статус, организация и функционирование органов публичного управления муниципия Кишинэу регламентируются органическим законом.

Статья 16. Представитель Правительства

(1) В территориальные образования действует представители Правительства Республики Молдова, статус которых определяется законом.

(2) Представитель назначаемый Правительством руководит децентрализованными службами министерств, департаментов и иных центральных органов публичного управления, осуществляет надзор за соблюдением на местном уровне законодательства.

Статья 17. Отношения между органами публичного управления

(1) Отношения между центральными и местными органами публичной власти, а также между органами публичной власти территориальных образований основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов.

(3) Отношения между местными публичными властями основываются на принципах автономии, законности и сотрудничества в решении общих вопросов.

Глава XVI. РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Статья 18. Региональные и местные публичные финансы

(1) Органы регионального и местного публичного управления обладают финансовой автономией и вправе иметь достаточные собственные финансовые средства, которыми могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

(3) Финансовые ресурсы органов регионального и местного публичного управления должны быть пропорциональны их полномочиям.

(4) По меньшей мере часть финансовых средств органов регионального и местного публичного управления должны составлять местные налоги и сборы, ставки которых устанавливаются соответствующим органом в пределах, определенных законом.

(5) Для поддержки более слабых в финансовом отношении территориальные образования необходимо использовать процедуры выравнивания распределения финансовых средств или эквивалентные меры по исправлению результатов неравномерного распределения потенциальных финансовых ресурсов, а также по корректировке решаемых ими задач.

Глава XVII. КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ

Статья 19. Контроль деятельности региональных и местных органов власти

(1) Деятельность региональных и местных органов власти подлежит конституционному, судебному и административному контролю в соответствии с законом.

(2) Контроль за деятельностью региональных и местных органов власти призван обеспечить соблюдение Конституции Республики Молдова, международных договоров и законов Республики Молдова.

Статья 20. Конституционный контроль

Конституционному контролю подлежат, Конституция Приднестровья, Уложение автономно-территориального образования Гагаузии и местные законы. Конституционный контроль осуществляется Конституционным Судом.

Статья 21. Судебный контроль

Судебному контролю подлежат административные акты региональных и местных органов власти. Судебный контроль осуществляется административными судами.

Статья 22. Административный контроль

(1) Административный контроль осуществляется Правительством и Счетной Палатой.

(2) Правительство осуществляет контроль целесообразности деятельности относительно делегированных полномочий.

(3) Счетная Палата осуществляет контроль за экономической и бюджетной деятельностью региональных и местных органов власти.