



года. Официальный монитор Республики Молдова, 2003 г., № 159 - 162, ст. 648.

5. Закон Украины «О коллективных договорах и соглашениях» от 1 июля 1993 года. Jobs.ua.

6. Капша Тудор. Научно-практический комментарий к Трудовому кодексу Республики Молдова. LAP LAMBERT Academic Publishing//Saarbrücken, Deutschland, 2013, 682 с.

7. Закон Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях» от 11 марта 1992 года. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 17, ст. 890.

8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 21 декабря 2001 года. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 3.

9. Капша Тудор. Комментарий к Коллективному соглашению (национальный уровень) № 2 от 9 июля 2004 года «Рабочее время и время отдыха» (в редакции Коллективного соглашения на национальном уровне № 15 от 9 июня 2015 года). – Журнал «Dreptul muncii/Трудовое право», 2015, № 10, с. 62 - 96.

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ МЕСТНЫХ ВЫБОРНЫХ ЛИЦ КАК ЗАЛОГ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Н. КРИСТЕВА,

доктор права, конференциар университар Комратского государственного университета, секретарь местного совета г. Чадыр-Лунга

SUMMARY

This article shows the analysis of legal status and possibility of its realization of local elective persons – advisers of local advices. The aim of this article is research of efficiency of activity of local government. Professionalism of local elects is the important terms of effective activity of local government.

Keywords: local elective person, local-authority, local advisers, local advice, plenary powers, sphere of activity, effective activity, professionalism, educating

РЕЗЮМЕ

В настоящей статье предложен анализ правового статуса и возможности его осуществления местными выборными лицами – советниками местных советов. Целью данной статьи является исследование эффективности деятельности представителей местной власти, и их профессионализм определяется одним из важных условий эффективной деятельности местной власти.

Ключевые слова: местное выборное лицо, местная власть, местные советники, местный совет, полномочия, сфера деятельности, эффективная деятельность, профессионализм, обучение

Актуальность исследования. Профессионализм народных избранников является одним из важных условий эффективной деятельности местной власти. Избиратели связывают уровень доверия к власти с показателями прозрачности и профессионализма работы местных выборных лиц. Деятельность местного совета часто вызывает у граждан много нареканий и разочарований, в том числе и по поводу качественного состава своих членов. Поэтому, процесс реформирования местных светов – актуальный вопрос повестки дня, который невозможно разрешить без модернизации и повышения эффективности работы самих советников.

Изложение основного материала. Европейская хартия местного самоуправления закрепляет в качестве стандарта - осуществление права на местное самоуправление советами или

собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Право на самоуправление должно осуществляться демократически избранными местными органами власти [1]. Этот принцип соответствует значению, которое придается Советом Европы демократическим формам государственного управления.

Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, согласно Конституции Республики Молдова [2], являются выборные местные советы и примары, которые действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов. В соответствии с Законом о местном публичном управлении, местные советы выступают как правомочные органы власти, действуют как самостоятельные



управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) в соответствии с законом [3]. Органы управления местных сообществ по определению являются административными. Для их классификации неуместно использовать теорию разделения властей: местные сообщества не обладают самостоятельной законодательной властью, ни – тем более – властью судебной. Местные сообщества не являются государствами, поэтому и местный совет не является аналогом законодательного органа. Деятельность всякого органа местного публичного управления является властно-распорядительной.

Таким образом, местные советы являются *представительными правомочными* органами публичной власти на местах. Через местный совет населением осуществляется местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы, выполнение решений центральных органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, обеспечивает владение, пользование и распоряжение местной публичной собственностью.

Решения местных Советов обязательны для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами.

Право быть избранными советниками местных советов имеют граждане Республики Молдова, обладающие избирательным правом, достигшие на день выборов 18-летнего возраста. Советники местных советов избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и

свободном голосовании сроком на четыре года.

Местным выборным лицом является лицо, замещающее государственную должность в автономно-территориальном образовании (селе, коммуне, городе, муниципии, автономно-территориальном образовании), являющееся официальным лицом в соответствующей автономно-территориальной единице – представителем правомочного или исполнительного органа местного публичного управления и находится на службе у соответствующего сообщества.

К местным выборным лицам относятся советники сельских (коммунальных), городских (муниципальных), районных советов и совета муниципия Кишинэу, Бельц, депутаты Народного Собрания Гагаузии (статус местного выборного лица применяется к депутату Народного Собрания Гагаузии в части, не противоречащей статусу депутата, определенному Народным Собранием в рамках Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери) [4], примары и их заместители, председатели района и их заместители [5].

Стоит отметить, что из числа отмеченных местных выборных лиц некоторые подпадают также под статус ответственной государственной должности. Так, Председатель Народного Собрания Гагаузии, заместитель председателя Народного Собрания Гагаузии и председатели постоянных комиссий Народного Собрания Гагаузии, Генеральный примар муниципия Кишинэу, примары, заместители примаров, председатели и заместители председателя района исполняют ответственную государственную должность. Правовой статус лица, занимающего такую должность, а также иные отношения, вытекающие из исполнения от-

ветственной государственной должности регулируются органическим законом о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности [6].

Местные органы публичной власти осуществляют свою деятельность в сферах, определенных Законом РМ об административной децентрализации [7]. Они обладают для этого всей полнотой полномочий, которые не могут быть оспорены или ограничены никаким органом публичной власти, кроме как в рамках закона.

В соответствии с Законом об административной децентрализации за местными органами публичной власти *первого* уровня закрепляются *сферы деятельности (виды выполняемых работ и услуг, различные направления деятельности)*, исходя из которых местные советы наделяются *полномочиями (способность органов публичной власти выполнять определенные функции)*.

Так, для осуществления деятельности в такой сфере деятельности, как *городское планирование и управление зелеными насаждениями местного значения, полномочия* местного совета сводятся к принятию решений по утверждению градостроительных планов населенных пунктов, а также планов обустройства территории, допустимых пределов использования природных ресурсов местного значения, в отношении вырубки и выкорчевывания деревьев и кустарников зеленых насаждений.

Такая сфера деятельности, как *сбор бытовых отходов и распоряжение ими, в том числе санитарная очистка и содержание мест их складирования; распределение питьевой воды, строительство и содержание систем канализации и очистки отработанных и сточных вод; развитие и управление городскими газораспределительными*



ми сетями и теплотрассами, требует от местных советов принятия решений о создании публичных учреждений местного значения, организации деятельности общественных служб коммунального хозяйства, определении финансовой поддержки в случае бюджетных затрат, установлении правил по обеспечению чистоты в населенном пункте.

Другой сферой деятельности местных советов является строительство, содержание и освещение улиц и местных дорог общего пользования; организация функционирования местного общественного транспорта; благоустройство и содержание кладбищ. Для этого местный совет наделен полномочиями в решении вопросов осуществления проектных работ, строительства, содержания и модернизации дорог, мостов, жилого фонда, а также всей инфраструктуры в области экономики, социальной сферы и сферы развлечений местного значения.

Полномочием местного совета в осуществлении такой сферы деятельности как управление имуществом, относящимся к местной публичной и частной сфере, является решение вопросов передачи в управление, в концессию, сдачи в аренду или внаем имущества, относящегося к публичной сфере, а также общественных услуг местного значения; продажи, приватизации, передачи в концессию, сдачи в аренду или внаем имущества, относящегося к частной сфере; предоставления и внесения предложения об изменении назначения земель, являющихся собственностью населенного пункта.

К сферам деятельности местных советов относятся также строительство, управление, содержание и оборудование учебных заведений дошкольного

внешкольного образования, культурные, спортивные, рекреативные мероприятия и мероприятия для молодежи, а также проектирование, развитие и управление инфраструктурами, необходимыми для осуществления этих видов деятельности.

Важными сферами деятельности местных советов является создание и управление муниципальными предприятиями, организация деятельности в целях экономического развития административно-территориальной единицы; благоустройство сельскохозяйственных рынков, торговых помещений, осуществление других мер в целях экономического развития административно-территориальной единицы. С этой целью местный совет решает вопросы введения и изменения, а также порядка и сроков уплаты местных налогов и сборов, предоставления льгот в течение бюджетного года; утверждает исследование, прогнозы и программы социально-экономического развития и другого характера; утверждает режим работы торговых предприятий и предприятий общественного питания независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, а также физических лиц, занимающихся торговлей.

Местный совет содействует реализации мер по социальной защите и социальному обеспечению, обеспечивает защиту прав ребенка; принимает решения о постановке на учет социально уязвимых лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, создает и обеспечивает функционирование благотворительных учреждений местного значения для выполнения такого направления деятельности, как строительство жилья для социально-уязвимых групп и других категорий населения и предоставление им других благ.

Местный совет содействует обеспечению общественного порядка, принимает решения по вопросам деятельности муниципальной полиции, пожарной службы и формирований гражданской защиты местного значения, вносит предложения по совершенствованию их деятельности, организует деятельность противопожарных служб.

Одним из самых ответственных полномочий местного совета является утверждение местного бюджета, порядка использования резервного фонда, а также специальных фондов; утверждение займов органов местного публичного управления. Местный совет также полномочен для принятия решений о проведении внутреннего аудита; об утверждении структуры и штатного расписания примэрии, структур и общественных служб, подведомственных местному совету, а также условий оплаты труда их работников; об избрании заместителя (заместителей) примара, а также освобождении его (их) от должности и другие организационные полномочия.

Одной из важных функций местных советов является нормотворческая деятельность. Так, местные советы утверждают статут (устав) населенного пункта и положение о совете, утверждает другие положения и правила, предусмотренные законом.

Помимо перечисленных полномочий местный совет решает в соответствии с законом вопросы объединения усилий с другими органами местного публичного управления, в том числе зарубежными, с целью выполнения работ и предоставления услуг общественного значения, продвижения и защиты интересов органов местного публичного управления, а также сотрудничества с отечественными и зарубежными хозяйствующими субъектами и общественными



объединениями в целях осуществления мероприятий или работ общего значения; решает вопросы установления отношений сотрудничества, кооперации, в том числе трансграничных отношений, и побратимства с населенными пунктами из-за рубежа.

Местный совет имеет право инициировать и принимать решения, в соответствии с законом, по всем вопросам местного значения, за исключением входящих в компетенцию других органов публичной власти, осуществлять также иные полномочия, установленные законом, статутом села (коммуны), города (муниципия) или положением о совете [3].

Анализ сферы деятельности и спектр полномочий местного совета демонстрирует, что современный процесс местного публичного управления требует от местных советников специальных знаний не только во всех перечисленных областях жизнедеятельности, но и специфических знаний в области администрирования, управленческого менеджмента. Отсутствие этих знаний у местных выборных лиц не способствует процессу принятия правильных, стратегически выверенных решений, необходимых местному сообществу и отрицательно влияет на профессиональный уровень местного выборного лица, а также уровень деятельности органов местного публичного управления в целом, и, конечно, качество обеспечения интересов жителей административно-территориальных единиц.

К сожалению, в Законе о статусе местного выборного лица [5] отсутствует право на профессиональное развитие местного выборного лица, хотя обучение в плане управления очень важно, так как большинство из советников исполняют свой мандат первый срок, и до этого в обла-

сти местного публичного управления не работали. Большинство местных выборных лиц после избрания на данную должность не знают своих прав и обязанностей, о своей юридической ответственности, что приводит к неэффективности их деятельности, а впоследствии к разочарованию жителей административно-территориальных единиц. К примеру, в Румынии, местное выборное лицо, на основании решения совета, имеет право на оплату подготовительных и профессиональных курсов, организованных специальными учреждениями, в течение его мандата. В Республике Молдова таким правом могут воспользоваться лица, занимающие ответственные государственные должности, что же касается советников местных советов, их профессиональная подготовка ограничивается однодневными семинарами, проводимыми общественными организациями, как правило, сразу после проведения местных выборов, и пока местное выборное лицо вникает в информацию, с которой необходимо работать, заканчивается срок его мандата.

Профессионализм народных избранников является одним из важных условий эффективной деятельности местной власти. Избиратели связывают уровень доверия к власти с показателями прозрачности и профессионализма работы местных выборных лиц. Деятельность местного совета часто вызывает у граждан много нареканий и разочарований, в том числе и по поводу качественного состава своих членов. Поэтому процесс реформирования местных советов – актуальный вопрос повестки дня, который невозможно разрешить без модернизации и повышения эффективности работы самих советников.

Вывод. В сегодняшних условиях среди основных критериев

отбора советников в местные советы должны быть: готовность служить местному сообществу, а не личным интересам и целям, и, безусловно, профессионализм. Анализируя практическое функционирование местных советов нескольких последних лет, можно отметить, что названные критерии кажутся не естественными, если не сказать неуместными и смешными.

В политических партиях, от которых выдвигаются местные выборные лица, присутствует большое количество случайных людей, которые не имеют ни профессиональных, ни ораторских способностей, ни практики публичных выступлений.

Проблема компетенции местных выборных лиц является частью проблемы существующей в государстве политической ситуации – противостояние ветвей власти, падение общего уровня правовой культуры и значения морально-этических ценностей в обществе. Основная причина неэффективной деятельности местных советов – доминирование политических принципов и идеологии над профессиональными, правовыми и нравственными ценностями. По факту, избиратели лишены возможности определять позицию советника местного совета, который не связан с ними никакими правовыми обязательствами, поэтому ему (избирателю) остается только апеллировать к совести местного избранника.

Бесспорно, при формировании местных советов, равно как и органов законодательной власти государства, невозможно применять такие формы качественного отбора квалифицированных кадров, как аттестационные или квалификационные комиссии, экзамены, задача которых состоит в объективной оценке уровня подготовки претендентов на выборные должности с помощью



новейших современных методов оценки их знаний и навыков.

Местных выборных лиц избирают путем прямых выборов, поэтому граждане могут оценить человеческие и профессиональные качества кандидатов только при условии проведения личных или коллективных встреч. При пропорциональной системе формирования местных советов авторитет партийного лидера или лица, возглавляющего список кандидатов в советники «вытягивает» основной список претендентов. Еще одним способом привлечения дополнительных голосов без прямого общения является использование положительного имиджа влиятельных или известных в обществе лиц, поступающих в избирательную кампанию в составе списка кандидатов определенной партии не с целью получения мандата, а исключительно для роста рейтингов политической силы.

Понятно, что при приведенных способах предвыборной агитации, не приходится говорить о патриотизме и профессионализме новоизбранных советников, граждане выбирают, даже не подозревая об их существовании, хотя при проведении избирательных кампаний в местные органы власти у избирателя имеется реальная возможность напрямую пообщаться и дать оценку всему списочному составу.

Предложение. Возможно ли повысить профессиональный уровень местных выборных лиц? Существует положительный опыт проведения семинаров для народных избранников, которые были впервые избраны в советы, практика стажировок, в том числе и зарубежных, по изучению опыта принятия решений. Однако, такие мероприятия должны планироваться и утверждаться в обязательном порядке, и проводиться в рамках проектов, финансируемых государством,

партнерами Республики Молдова. Таким образом, существует необходимость в функционировании системы на государственном, региональном уровнях, координирующей приоритетные учебные программы, курсы повышения квалификации, другие формы обучения для местных выборных лиц и сроки их реализации.

Тормозящими факторами на пути внедрения профессионального образования является ограниченный срок деятельности местных выборных лиц, и этот фактор не вызывает желания у советников тратить лишнее время на участие в семинарах, симпозиумах, стажировках, языковых курсах и т.п. Кроме того, деятельность местного совета является многофункциональной, поэтому довольно трудно подвести единую образовательную базу. В этом случае, важное значение приобретает жизненный опыт советников и их основная профессиональная деятельность. Единство жизненного опыта, образования и практики в органах местного публичного управления является залогом профессионализма местного выборного лица.

Бытует мнение (особенно у самих местных избранников), что советник, избранный два или более раз в местный совет, может называться профессиональным местным выборным лицом. Стоит не согласиться с данным мнением, поскольку и впервые избранный советник, который овладел необходимым уровнем знаний работы в местном совете, может быть профессиональным. В нормотворческой работе, реализации других полномочий органов местного публичного управления всегда необходимы новые идеи, стратегии развития местного сообщества, которые основывались бы на взвешенных, грамотных подходах их воплощения.

Предложение. Уровень доверия к местным выборным лицам может расти при условии улучшения профессионального состава местных советов. Действенными способами овладения навыками работы в представительных правомочных органах местного управления является, кроме непосредственной практической деятельности, посещение семинаров и стажировок, получения второго образования – юридического. Необходимо законодательное закрепление обязанности органов местного публичного управления организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования советников местных советов и, соответственно, обязанность самих местных выборных лиц получать это образование.

Предложение. Наряду с перечисленными бесспорными и проверенными годами методами повышения профессионализма, целесообразным также является использование форм общественного контроля. Его элементами являются сообщения средств массовой информации о деятельности каждого советника, участие местных выборных лиц в политических ток-шоу, во время которых раскрываются позиция по актуальным для общества проблемам и личные качества как человека и политика. Стоит ввести обязательную отчетность советников о проделанной работе за год, с одновременным размещением этих материалов на официальном сайте административно-территориальной единицы, что позволит каждому избирателю самостоятельно оценивать работу именно отдельного советника, а не политической фракции. Эти документы в дальнейшем помогут избирателю определиться с целесообразностью голосования как за отдельного



кандидата в советники, так и за политическую партию, которую он представляет.

Целью профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации местных выборных лиц является постоянное и гарантированное обеспечение уровня профессионального образования, соответствующего содержанию и объему полномочий по должности, повышение эффективности управленческой деятельности органов и должностных лиц местного публичного управления.

Литература:

1. Европейская Хартия о местном самоуправлении: ратифицирована Постановлением Парламента Республики Молдова №1253/16.07.97. Monitorul oficial al Republicii Moldova № 48/423 от 24.07.1997 г.

2. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994. Monitorul oficial al Republicii Moldova № 1, 1994 г.

3. Закон РМ О местном публичном управлении № 436-XVI от 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 32-35/116 от 09.03.2007.

4. Закон РМ Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344-XIII от 23.12.94. Monitorul oficial al Republicii Moldova № 3-4 / 14.01.1995

5. Закон РМ О статусе местного выборного лица № 768-XIV от 02.02.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 34 от 24.03.2000.

6. Закон РМ О статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности № 199 от 16.07.2010. Monitorul oficial al Republicii Moldova № 194-196/637 от 05.10.2010.

7. Закон РМ Об административной децентрализации № 435 от 28.12.2006. Monitorul oficial al Republicii Moldova № 29-31/ 02.03.2007.

DEMOCRAȚIA – PRINCIPIU INTRINSEC INSTITUIRII ORGANELOR PUTERII ÎN STAT

Andrei CUCULESCU,
doctorand, ULIM

SUMMARY

The article reflects a multidimensional theoretical research of the concept of democracy, it focuses on the origins, the term, the underlying values of democracy, it is also carried out an analysis of democratic mechanisms of establishing the organs of power in the State. In this regard, it was examined the exercise of the electoral rights of citizens and the role of political parties in a democratic society.

Keywords: democracy, elections, freedom, representative bodies, political party

REZUMAT

Articolul reflectă o cercetare teoretică multiaspectuală a conceptului de democrație, sînt evidențiate originile, noțiunea, valorile care stau la baza democrației. De asemenea, este realizată o analiză a mecanismelor democratice de instituire a organelor puterii în stat. În acest sens, a fost examinat modul de exercitare de către cetățeni a drepturilor electorale, precum și rolul partidelor politice într-o societate democratică.

Cuvinte-cheie: democrație, alegeri, libertate, organe reprezentative, partid politic

Introducere. Pe parcursul istoriei, forța ideilor democratice a generat unele dintre cele mai profunde și mai impresionante expresii ale voinței și inteligenței umane.

Dintotdeauna, membrii oricărei colectivități sociale au tins sau au năzuit la un stat politic care să le creeze condiții prielnice pentru a se autoguverna sau, cel puțin, pentru a participa, prin reprezentare, la procesul de conducere socială. Pentru a-i convinge pe guvernanți să le recunoască o asemenea aspirație – un adevărat drept natural, masele populare au folosit forța armelor sau forța spiritului și adesea au reușit. În dezvoltarea istorică a fiecărui popor pot fi identificate, astfel, diverse forme organizatorice, la început rudimentare, apoi din ce în ce mai evolute, prin care membrii colectivității participau sau erau atrași, într-un fel sau altul, la exercitarea unor atribuții de conducere [7, p. 180].

Scopul prezentului articol constă în abordarea conceptuală a fenomenului studiat prin determinarea originii, conceptului, noțiunii

și limitelor democrației și, de asemenea, studiarea mecanismelor democratice de instituire a organelor puterii în stat.

Materiale și metode aplicate. Studiul efectuat a avut la bază cercetarea doctrinei, legislației naționale și celei internaționale în domeniu. Au fost aplicate metodele: logică, sistemică, juridică, istorică și comparativă.

Rezultate obținute și discuții. Dicționarele ne oferă o definiție clară a *democrației*: „guvernare de către popor; puterea supremă revenind poporului și fiind exercitată direct de el sau de reprezentanți aleși conform unui sistem electoral liber; formă de organizare politică și de guvernare a unei societăți (sau colectivități mai restrînse) bazată pe principiul dreptului fiecărui cetățean (membru) de a participa la actele de decizie și conducere” [6]. Iar unul dintre părinții democrației americane, Abraham Lincoln, definea acest fenomen ca fiind un mod de guvernămînt „al poporului, de către popor și pentru popor”.

În prezent, practic unanim este recunoscut faptul că statul de drept