



городе, 26 февраля расстреляли в 6-7 км от Ходжалы – Гарагая мирное население, которому удалось бежать из города. А другая часть беженцев была окружена и истреблена в направлении села Абдал-Гюлаблы [8].

После длительной осады 26 февраля 1992 года во время наступления армяно-российских вооруженных сил на Ходжалы в городе с 7-тысячным населением оставалось всего около 3 тысяч человек. В ходе Ходжалинского геноцида было убито 613 человек, 1000 мирных жителей разного возраста были искалечены вследствие получения пулевых ранений. Было убито 106 женщин, 63 малолетних детей, 70 стариков. Полностью уничтожены 7 семей, 25 детей потеряли обоих родителей, а 130 детей потеряли одного из родителей. В ночь трагедии 1275 мирных жителей были взяты в заложники, из которых судьба более 150 человек до сих пор не известна [11].

Таким образом, был совершен предусмотренный статьей II Конвенции о Геноциде акт геноцида вследствие политики создания таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение какой-либо группы (национальной, этнической, расовой или религиозной группы) как таковой. Эта политика была разработана заранее, предусматривала уничтожение местного населения и включала ассимиляцию национальных, нравственных ценностей.

Литература:

1. Азербайджанская Демократическая Республика (история, общественно-политическая и культурная жизнь) 173 с.
2. ARDŞPİNA, глава.276, номер. 9, дело 3, v.25
3. Армения и сторона конфликта, а воевать с Россией мы не сможем: Азербайджан за неделю // www.regnum.ru/news/775196.html
4. Бадиев С. Молодому поколению об армянском вандализме / Собрание тезисов Международной конференции на тему: «Геноцид и террор как основные средства армянской идеологии» к 15-летию Института по Правам Человека Национальной Академии Наук Азербайджана. Баку 2013, с.39-41
5. Величко В. Кавказ. Русское дело и международные вопросы. // Баку: Элм, 1990, с.176.
6. Государственный Архив Азербайджанской Республики. F.411, с.38, i. 13, с.187
7. Государственный Архив Истории России, Санкт-Петербург, F.821, оп.7, стр.214
8. Доклад следственной комиссии по Ходжалинской трагедии // "Мухакима", 1995, № 5-9 ;Ходжалы, Хроника геноцида. Баку 1993
9. История Азербайджана в семи томах, том IV (XIXвек). Баку: Наука, 2000, 508 с.
10. История Азербайджана в семи томах, том IV (апрель 1920-июнь 1941гг). Баку: Наука, 2000, 508 с.
11. Ходжалинский геноцид- трагедия XX века. Институт истории им. Бакиханова НАНА http://www.azerbajjan.az/portal/Karabakh/Genocide/genocide_a.html.
12. <http://www.genocidewatch.org/about/genocide/8stagesof-genocide.html> - The eight Stages of Genocide, Washington, D.C. forthcoming - The eight Stages of Genocide, Washington, D.C. forthcoming - 1998 Gregory H. Stanton. Originally presented as a briefing paper at the US State Department in 1996.
13. Moses, A.K. "Moving the Genocide Debate Beyond the History Wars". 2008, Politics and History 54, p.248-270
14. Walde W. T. International Energy Law: Concepts, Context and Players. University of Dundee. Scotland. UK. 2001. r.33

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Н. КРИСТЕВА,

доктор права, конференциар университетар Комратского Государственного Университета,
секретарь местного совета г. Чадыр-Лунга

SUMMARY

Today there is an active process of searching for the optimal functioning of the system of local public administration. A first of all, representative, which are closely connected with the public and are designed to reflect its interests. The article analyzes the issues of responsibility of representative bodies of local public administration, offered grounds and procedure for accountability of local elected officials to the population.

Keywords: local public administration, the representative body of the local authority, responsibility, responsibility to the people, the powers, rights, duties, review.

РЕЗЮМЕ

Сегодня идет активный процесс поиска оптимальных систем функционирования органов местного публичного управления, и, прежде всего, представительных, которые особенно тесно связаны с населением и призваны отражать его интересы. В статье проанализированы вопросы ответственности представительных органов местного публичного управления, предложены основания и процедура ответственности местных выборных лиц перед населением.

Ключевые слова: органы местного публичного управления, представительный орган местной власти, ответственность, ответственность перед населением, полномочия, права, обязанности, отзыв.

Актуальность темы. В юридической науке проблеме ответственности местных выборных лиц в последнее время уделяется все больше внимания. Несмотря на это, многие теоретические и практические проблемы далеки от разрешения, что говорит об актуальности вопроса. Изменения в законодательстве, регулирующем местное публичное управление, носят концептуальный характер, что обуславливает необходимость научно-теоретического осмысления ответственности местных органов представительной власти и санкций в сложившейся системе местного публичного управления. Сегодня нет четкой позиции по вопросу того, что представляет собой ответственность местных выборных лиц как специфический вид ответственности.

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 самоуправ-

ление 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. В соответствии с Законом о местном публичном управлении [3], местные советы выступают как правомочные органы власти, действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) в соответствии с законом.

В состав местных советов входят советники, имеющие статус местного выборного лица, избранные непосредственно гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права и наделенным в соответствии с законодательством определенным объемом полномочий. В соответствующей административно-территориальной единице местное



выборное лицо является официальным лицом - представителем правомочного местного публичного управления и находится на службе у соответствующего сообщества.

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.

Местные органы публичной власти осуществляют свою деятельность в сферах, определенных Законом РМ об административной децентрализации [4]. Они обладают для этого всей полнотой полномочий, которые не могут быть оспорены или ограничены никаким органом публичной власти, кроме как в рамках закона.

Сферы деятельности и спектр полномочий местного совета очень обширный. Это и городское планирование, создание публичных учреждений местного значения, организация деятельности общественных служб коммунального хозяйства, решение 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, управление имуществом, относящимся к местной публичной и частной сфере, строительство, управление, содержание и оборудование учебных заведений дошкольного и внешкольного образования, культурные, спортивные, рекреативные мероприятия и мероприятия для молодежи, а также проектирование, развитие и управление инфраструктурами, необходимыми для осуществления этих видов деятельности, строительство жилья для социально-уязвимых групп и других категорий населения и предоставление им других благ. Одним из самых ответственных полномочий местного совета является утверждение местного бюджета, введения и изменения, а также порядка и сроков уплаты местных налогов и сборов. В соответствии с ч. 1, ст. 14 Закона о местном публичном управлении 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 [3].

Однако отсутствие специальных 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 качество представления интересов жителей административно-территориальных единиц. Большинство местных выборных лиц после избрания на данную должность не знают своих прав и обязанностей, не осознают степень своей юридической ответственности, что приводит к неэффективности их деятельности, а впоследствии к разочарованию жителей административно-территориальных единиц. Существует создание такой ситуации отсутствия механизма привлечения к ответственности местных выборных лиц.

Европейская Хартия местного самоуправления также подчеркивает, что местное самоуправление осуществляется «под свою *ответственность* и в интересах местного населения» [1]. Понятие «под свою ответственность» подразумевает, что полномочия местных властей не должны сводиться к роли простых управляющих местными делами, а нести за собой осуществление деятельности и ответственности за ее результаты. То есть, речь идет об особом юридическом институте ответственности местных выборных лиц, который должен характеризоваться определенной областью, принципами и функциями. Вследствие чего, ответственность местных выборных лиц может пониматься как публично-правовая ответственность, которая должна регулироваться собственными нормами местного публичного управления.

В соответствии со ст. 23 Закона о местном публичном управлении, советники несут *солидарную ответственность* за деятельность местного совета, а также за его решения, если они проголосовали за эти решения, помимо этого каждый советник несет юридическую ответственность, установленную действующим законодательством, за деятельность, которую он осуществляет в соответствии со своим мандатом [3].

Солидарная ответственность – это вид гражданско-правовой ответственности и применима она в случае нарушения органами и должностными лицами местного публичного управления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда. Одним из видов неблагоприятных последствий для названных местных выборных лиц может быть признание судом недействительными их решений и обязанность возместить ущерб, причиненный ими, которая судебной практикой в Республике Молдова пока не отмечена.

Ответственность органов местного публичного управления может наступать и в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении публичного имущества). Однако, также в практике еще очень мало судебных дел, возбужденных в связи с привлечением к ответственности местных выборных лиц в солидарном порядке за вред, причиненный противоправным административным актом либо неразрешением в установленный законом срок заявления органом публичной власти или его должностным лицом. Одна из причин этого - недостаточная осведомленность граждан и организаций - субъектов таких правоотношений о возможности судебной защиты своих нарушенных прав и недостаточная правовая регламентация механизма привлечения к ответственности местных выборных лиц.

Таким образом, пока остаются без ответа вопросы: что понимается под видом ответственности в праве местного публичного управления? О какой классификации видов ответственности идет речь? Каковы критерии классификации и, соответственно, виды ответственности представительных органов местного публичного управления?

Некоторые ученые, в основном представители конституционного права, не видят специфики ответственности субъектов местного публичного управления. Поэтому все меры юридической ответственности, применимые к указанным органам, соотносят между сложившимися видами юридической ответственности: конституционной, уголовной, гражданско-правовой, административной, не признавая необходимость наличия отраслевой ответственности



в праве местного публичного управления [5, с.166].

Проблемы ответственности органов публичной власти, в том числе представительных органов местного публичного управления, неоднократно становились предметом дискуссий. В теории права институт ответственности рассматривается в двух аспектах: позитивном (перспективном) и негативном (ретроспективном).

Под позитивной ответственностью понимается ответственная деятельность установленного круга субъектов по осуществлению определенных полномочий в соответствии с законодательством. А.С. Борисов трактует позитивную ответственность как ответственное отношение органов и должностных лиц местного самоуправления к своим обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение [6, с.12]. Таким образом, применительно к субъектам местных правоотношений под позитивной ответственностью, следует понимать деятельность населения непосредственно либо органов местного публичного управления на основе внутреннего саморегулирования по решению вопросов местного значения.

Негативная ответственность, по мнению большинства авторов, в сфере местного публичного управления предполагает наступление неблагоприятных правовых последствий либо за принятые органами местного публичного управления противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций [7], либо за неисполнение или ненадлежащим образом исполнение своих обязанностей по отношению к другим участникам правоотношений [8, с.322], либо за совершенное правонарушение [9]. Также ответственность определяется как отрицательная оценка деятельности субъекта, в результате чего на него налагаются неблагоприятные правовые последствия в виде лишения политических, юридических или других интересов [10, с.5].

Интересна позиция В.С. Кашо, который предпринял попытку определить ответственность через сочетание позитивного и негативного аспекта, определив ее через призму муниципально-правовой ответственности как комплексный вид юридической ответственности, урегулированной нормами муниципального права, реализуемой государством, населением, физическими и юридическими лицами, а также самими органами и

должностными лицами местного самоуправления в отношении субъектов местного самоуправления, включающей меры контроля, надзора, а при наличии муниципального правонарушения – меры государственного или общественного принуждения [11, с.22]. Таким образом, ответственность органов (должностных лиц) местного публичного управления реализуется, во-первых, как позитивная ответственность, то есть ответственная деятельность по решению вопросов местного значения, во-вторых, как негативная ответственность.

Исходя из субъектов, с которыми взаимодействуют органы местного публичного управления, можно определить следующие виды их юридической ответственности: ответственность перед населением; ответственность перед государством; ответственность перед физическими и юридическими лицами.

В ст. 2 Конституции РМ закрепляется положение о том, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией [2]. Представляется, что данное конституционное положение можно рассматривать как основной конституционный принцип, который положен в основу ответственности органов местного публичного управления перед населением. В основе ответственности перед населением, так же как и перед государством, находится публично-правовой интерес. Ответственность перед населением реализуется как в отношении органов местного публичного управления в целом, так и в отношении отдельных его членов (в нашем случае интерес представляют советники местных советов).

Вывод. К сожалению, в законодательстве Республики Молдова не установлены основания и процедура наступления ответственности местных выборных лиц – членов представительных органов местной власти перед населением. Если действующим законодательством Молдовы определена процедура и основания отзыва примаров, то отозвать советников местного представительного органа власти население автономно-территориальной единицы не вправе.

Предложение. Думается, что законодатель должен определить конкретный перечень оснований для от-

зыва указанных местных выборных лиц, которыми могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) и процедуру отзыва.

В современных правовых государствах логически было бы определять основаниями для отзыва местных выборных лиц - противоправные решения или действия (бездействие), подтвержденные вступившим в силу судебным решением. Однако, представляется безусловной связь ответственности перед населением с утратой доверия избирателей и основной санкцией, закрепленной в Статуте (Уставе) автономно-территориальной единицы, в этом случае предусмотреть отзыв местного выборного лица. В указанном случае население может установить различные основания для отзыва советников такие, как систематическое неучастие советников в работе комиссий Совета; неисполнение решений, положений, принятых местным Советом, предвыборных обещаний и программ; отказ советника вести личный прием граждан; систематическое уклонение от ответов на письма избирателей; непредставление отчета своим избирателям в течение двух и более лет, неоднократные административные правонарушения, за которые законом предусмотрено наказание в виде административного ареста и другое. При этом необходимо допустить формулировку об утрате доверия избирателей, которая в отличие от предыдущего исторического периода обусловлена не действиями морально-этического характера, а привязывается к принятию решений, совершению действий (бездействий), противоправность которых подтверждена судом, и ставящие под сомнение доверие избирателей к местным выборным лицам.

Вместе с тем ответственность перед населением не должна ограничиваться только отзывом местного выборного лица. Отзыв депутата следует рассматривать как крайнюю меру, когда все другие возможные способы воздействия не принесут ожидаемого результата.

Предложение. Законом о местном публичном управлении в Республике Молдова, Статутами АТЕ, Положениями о деятельности местных советов должны быть предусмотрены и другие формы ответственности перед населением: ежегодные отчеты перед избирателями, внеочередные отчеты перед избирателями (при условии



определенного числа подписей жителей избирательного округа), информирование избирателей о реализации предвыборных программ и т.п.

При реализации мер ответственности местных выборных лиц необходимо учитывать особенности субъекта юрисдикции, который решает вопрос о применении санкции.

В частности, существующие, согласно ч.2, ст.5 Закона о статусе местного выборного лица [12], основания для досрочного прекращения полномочий местных выборных лиц, не предусматривают принятия решений населением. Так, решение о досрочном прекращении полномочий местного выборного лица по причине отсутствия советника без уважительных причин подряд на трех заседаниях совета, нарушения им Конституции, других законов или интересов местного сообщества, а также участия его в деятельности антиконституционных органов, подтвержденного решением судебной инстанции, вступившим в законную силу, вступления в силу вынесенного в отношении его обвинительного приговора принимается соответствующим советом. Решение о досрочном прекращении полномочий местного выборного лица по причине несовместимости должностей принимается Центральной избирательной комиссией РМ.

Вывод. Таким образом, современное положение дел в демократическом государстве таково, что население не обладает полномочиями по применению санкций к членам представительных органов местной власти, не обладает правосубъектностью правоприменителя, и лишь вправе надеяться на добровольное выполнение воли населения местным выборным лицом путем самостоятельного досрочного сложения своих полномочий перед тем, кто его ими в свое время наделил.

Ответственность представительного органа перед населением можно рассматривать в двояком аспекте: 1) как ответственность всего органа в целом; 2) как ответственность отдельных его членов (советников). При этом собственно ответственность также имеет двойственный характер: 1) в форме морально-политической ответственности (отчеты, информирование и т.д.); 2) в форме наступления неблагоприятных последствий - досрочное прекращение полномочий представительного органа через процедуру роспуска.

Так, в соответствии со ст. 25 Закона о местном публичном управлении местный совет может быть распущен до истечения срока полномочий, если он повторно принимал по одному и тому же вопросу решения, которые отменялись вступившими в законную силу решениями административного суда по причине грубого нарушения ими положений Конституции или действующего законодательства, если число советников сократилось более чем на половину от установленного законом числа или, если в течение шести месяцев подряд он не принял ни одного решения независимо от количества проведенных заседаний [3]. Роспуск местного совета осуществляется Парламентом по мотивированному предложению примара или Правительства, основанному на вступившем в законную силу судебном решении, которым установлены обстоятельства, оправдывающие роспуск местного совета.

Предложение. Необходимо законодательное закрепление института отзыва местных выборных лиц – членов представительных органов публичной власти, обязанности автономно-территориальных единиц определять в своем Статуте виды ответственности органов и должностных лиц местного публичного управления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедуру отзыва населением местных выборных лиц.

Стабильная система государственного и местного публичного управления – это важнейшая цель любого демократического государства, и она может быть достигнута только в случае, если деятельность органов власти конкретно определена и регламентирована нормативными актами. В связи с этим, в законодательстве Молдовы необходимо конкретизировать юридический статус местного выборного лица, в частности его права и обязанности, виды ответственности.

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, 1994г.

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 административной децентрализации Nr. 435 от 28.12.2006. // Monitorul oficial al Republicii Moldova Nr. 29-31/02.03.2007

5. Князев С. Муниципально-правовая ответственность: миф или реальность // Проблемы местного самоуправления. Омск, 2004.

6. Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 12.

7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М. 2006. Изд-во «Проспект». С. 645; Таболин В.В. Муниципальное право. М.: Академия МВД России. 1997. С. 158; Мокеев М.М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Дисс... канд. юрид. наук. Саратов. 2003. С 56..

8. Постовой Н.в. Муниципальное право России. М.: Новый юрист. 1998.

9. Измайлова Е.В. Юридические механизмы института ответственности в системе местного самоуправления. Дисс... канд. юри. Наук М. 2003. С. 72; Пешин Н.Л. Муниципальное право: Схемы и комментарии. Учеб. Пособие. С.: Статут. 2001. С. 240; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. проф. И.С. Бондаря М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право. 2002. С. 529; Уваров В.А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ. 2001. С. 366; Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М.: Велби, 2004. С. 292.

10. Соловьев С.Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2.

11. Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления: Учеб. Пособие. Красноярск. 2005.

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

13. Закон РМ О статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности N 199 от 16.07.2010 // Monitorul oficial al Republicii Moldova N 194-196/637 от 05.10.2010