

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ЗА РУБЕЖОМ

АНАЛИЗ ПОСТАНОВЛЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ СЕЛА (ПОСЕЛКА)

П.А. Немченко

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье автор рассматривает особенности правового положения главы государственной администрации села (поселка) в Приднестровской Молдавской Республике в свете решений Конституционного Суда ПМР. Исследуется проблема совмещения главой государственной администрации села (поселка) некоторых полномочий исполнительной и представительной властей. При этом дается анализ постановлений Конституционного Суда, которые являлись попыткой разрешения возникшей проблемы совмещения двух ветвей власти у одного должностного лица.

Ключевые слова: конституционное законодательство, принцип разделения властей, местное самоуправление, статус главы государственной администрации села (поселка).

Статус главы государственной администрации села (поселка) и в РФ, и в ПМР вызывает многочисленные споры среди специалистов. Вызваны они тем фактом, что глава администрации села (поселка), возглавляя исполнительную власть, одновременно является депутатом представительных органов.

В ч. 2 п. 2 ст. 77 Конституции ПМР содержится фраза о том, что «депутатами районного Совета народных депутатов по должности являются избираемые населением главы администраций сел (поселков)» [2]. Кроме того, действующим в ПМР законодательством предусмотрено, что глава государственной администрации села (поселка) является одновременно депутатом сельского совета и даже его председателем. Поэтому его должность называется председатель Совета — глава государственной администрации села (поселка).

Возникает закономерный вопрос: а как это соотносится с принципом разделения властей (ст. 6 Конституции ПМР) и недопустимости объединения в руках одного лица полномочий двух или трех ветвей власти (ст. 55 Конституции ПМР)?

В ст. 47 Закона ПМР «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в ПМР» (далее — Закон об органах местной власти) сказано: «Глава государственной администрации... взаимодействует с органами представительной власти города, района, поселка, села в соответствии с принципом **разделения властей**...». Однако в этой же статье раскрывается и противоположное положение «Глава государственной администрации поселка (села) является депутатом соответствующего Совета, организует и руководит деятельностью Совета» [1].

То есть глава госадминистрации села (поселка) является и главой сельского (поселкового) Совета народных депутатов, да к тому же еще и одновременно депутатом районного Совета народных депутатов, при этом осуществляет функции должностного лица исполнительного органа власти, тем самым сосредотачивает в одних руках высшую исполнительную и представительную власть в муниципальном образовании.

Попытку разъяснить создавшуюся правовую ситуацию предпринял Конституционный Суд ПМР. Он рассмотрел запрос Верховного Совета ПМР о том, какое положение занимает глава государственной администрации села (поселка), совмещающий должность с обязанностями депутата районного Совета народных депутатов, в системе разделения властей. 27 марта 2007 г. Суд издал Постановление, которое должно было бы разъяснить создавшееся положение, однако, к сожалению, данное постановление не смогло окончательно упорядочить ситуацию.

В ст. 78 Конституции ПМР содержатся положения о том, что «Госадминистрации городов и районов... входят в систему исполнительных органов государственной власти ПМР и осуществляют функции государственного управления в городах и на территориях районов ПМР» [2]. Конституционный Суд указал, что глава госадминистрации села (поселка) не входит в систему органов исполнительной власти, а, являясь выборным должностным лицом органов местного самоуправления, входит в состав соответствующего Совета народных депутатов и им руководит, совмещая одновременно должности руководителя государственной администрации села (поселка) и депутата районного Совета народных депутатов. При этом он является высшим должностным лицом административно-территориального образования, символизирует собой местную власть и руководит государственной администрацией, а также осуществляет возложенные на него законом полномочия по осуществлению местного самоуправления в селе (поселке).

Прокомментировать такое Постановление достаточно сложно. Конституционный Суд ПМР, по сути, лишь подтвердил создавшееся положение о совмещении главой госадминистрации села (поселка) должностей, но не объяснил, как это соотносится с принципом разделения властей. Как же может руководитель госадминистрации (органа исполнительной власти) не входить в исполнительную власть, а входить в представительную?

Достаточно любопытным является утверждение Конституционного Суда о том, что «учитывая, что на уровне села (поселка) не создаются органы исполнительной государственной власти, а организованы только *представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления*, наделенные различной компетенцией, принцип разделения властей в понимании статьи 6 во взаимосвязи со статьей 55 Конституции ПМР в данном случае не может быть применим, а значит, на уровне села (поселка) следует говорить только о разграничении функций, полномочий и компетенций между *представительными органами государственной власти и органами местного самоуправления*, с установлением ответственности и схемы их взаимодействия друг с другом» [7].

Получается, что сельский (поселковый) Совет является представительным органом *государственной власти*, а госадминистрация села (поселка) — *органом местного самоуправления*. Но это полностью противоречит ст. 7 Конституции ПМР, где закреплено с точностью до наоборот положение о том, что местные Советы входят в местное самоуправление, а государственная администрация там не упоминается. Это свидетельствует о том, что она не входит в систему местного самоуправления.

Не менее любопытным является и вывод Конституционного Суда ПМР о том, что государственные администрации сел (поселков) не относятся ни к одной из ветвей государственной власти.

По нашему мнению, это не более чем попытка уйти от действительности и не признать очевидный факт, что госадминистрация села (поселка), так же как и госадминистрация города (района), входит в систему исполнительных органов государственной власти.

В свете всего вышеназванного интересно сравнить данное Постановление Конституционного Суда ПМР с той правовой позицией, которую он высказывал в других своих Постановлениях.

Так, всего лишь за месяц до исследованного нами Постановления он издал Постановление от 27 февраля 2007 г., в котором утверждалось, что «разделение властей, закрепленное в Конституции ПМР в качестве одной из основ конституционного строя для ПМР в целом, обязательно не только для республиканского уровня, но и для организации государственной власти в административно-территориальных единицах ПМР. Органы государственной власти на уровне городов, районов, сел (поселков)... должны соответствовать основам конституционного строя ПМР». А также там записано и другое справедливое утверждение о том, что «в том виде, в котором он закреплен в Конституции ПМР, данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе, а следовательно, и совмещения депутатского мандата с должностью в исполнительных органах власти» [6].

Нельзя не согласиться с таким утверждением. Не мог отступить от своих слов и Конституционный Суд ПМР. Скорее всего, именно поэтому, рассматривая через месяц вопрос о главах госадминистраций, Конституционный Суд ПМР, дабы исключить противоречие в высказанных позициях, попросту обя-

вил более чем спорное утверждение о том, что госадминистрация села (поселка) не входит в систему исполнительных органов власти.

Но как тогда понимать такую фразу данного Постановления: «Именно принцип разделения властей обуславливает несовместимость должности в государственной администрации со статусом депутата местного Совета народных депутатов» [6]? Или мы и дальше будем утверждать, что это касается только города и района и не касается села и поселка? Но нельзя забывать, что глава госадминистрации села (поселка) является депутатом не только сельского (поселкового), но и районного Советов.

Хотелось бы вспомнить и правовую позицию, выраженную Конституционным Судом ПМР в Постановлении от 25 октября 2005 г. Там также высказывался запрет сотрудникам госадминистраций и уж тем более их главам на совмещение с должностью депутата.

На наш взгляд, отсутствие упоминания в п. 1 ст. 78 Конституции ПМР государственных администраций села и поселка является лишь техническим недостатком, оплошностью и юридической неграмотностью разработчиков Конституции ПМР. Это подтверждается и тем фактом, что в п. 2 ст. 78 Конституции ПМР закреплено, что «глава государственной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом ПМР *за исключением случаев, оговоренных Конституцией*», но *ни в одной статье Конституции ПМР эти случаи не оговариваются*.

Сторонники такой схемы построения местной власти, когда на уровне местного самоуправления отсутствует разделение властей, отмечают, что хотя и на местном уровне не применяется данный принцип, каждый орган должен действовать так, чтобы не дублировать деятельность других органов, а эффективно взаимодействовать с ними. Границы разделения сфер деятельности и сфер взаимодействия могут быть достаточно подвижными. Более того, институционально возможно даже гибкое объединение органов, выполняющих разные функции.

Мировой опыт показывает, что чем ниже уровень власти, тем менее контрастно разделение властей на виды. Однако существо принципа разделения властей заключается в ограничении сосредоточения власти в руках какого-либо одного органа, поэтому систему сдержек и противовесов необходимо устанавливать не только на государственном, но и на местном уровне власти, несмотря на существующие различия между ними.

Верховный Совет ПМР проявил настойчивость в попытке упорядочить правовое положение и статус главы госадминистрации. Так, он в июне 2007 г. вновь обращается в Конституционный Суд ПМР с запросом о проверке конституционности п. 1 ч. 3, п. 2 ст. 77, п. 1 ст. 78 Конституции ПМР, раздела III Закона ПМР об органах местной власти, в части права государственных администраций, являющихся исполнительными органами государственной власти, осуществлять полномочия, отнесенные ст. 7 Конституции к полномочиям местных Советов народных депутатов.

По мнению Верховного Совета ПМР, ст. 78 Конституции ПМР наделяет государственные администрации ПМР полномочиями по местному государственному управлению, т.е. вне рамок системы местного самоуправления, находясь в составе исполнительной власти, чем умаляет соответствующее право, принадлежащее органам местного самоуправления в силу ст. 7 Конституции ПМР, что, возможно, является нарушением конституционных установлений части второй ст. 15 Конституции ПМР.

Кроме того, Верховный Совет ПМР считал, что раздел III Закона Об органах местной власти (ст. 33–47) иным образом, чем это установлено в ст. 7 Конституции ПМР, перераспределяет полномочия между государственными администрациями, осуществляющими функции государственного управления и органами местного самоуправления, в связи с чем, с точки зрения Верховного Совета ПМР, раздел III указанного Закона противоречит ст. 7 Конституции ПМР, которой закреплено исключительное полномочие на решение вопросов местного значения за органами местного самоуправления.

Однако решение Конституционного Суда ПМР по данному вопросу оказалось неожиданным.

В своем Определении от 7 июня 2007 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Совета ПМР Конституционный Суд ПМР указал, что «Конституционный Суд ПМР не наделен полномочиями по проверке отдельных положений Конституции ПМР на предмет соответствия их самой Конституции ПМР» [4].

К тому же Конституционный Суд ПМР еще и отметил, что Верховный Совет ПМР вправе самостоятельно внести соответствующие изменения в оспариваемые положения Закона ПМР об органах местной власти и в Конституцию ПМР. А Суд не вправе подменять законодателя.

Достаточно спорный ответ Конституционного Суда ПМР свидетельствует, скорее, о том, что он, видя противоречивость норм Конституции ПМР, фактически самоустранился от попыток регулирования вопросов, связанных с местным самоуправлением в ПМР, и в частности, от определения статуса и полномочий госадминистрации. Решение данного вопроса он оставил на усмотрение законодателя.

Таким образом, можно отметить, что, к сожалению, принцип разделения властей не является определяющим для местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон ПМР от 5 ноября 1994 г. «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в ПМР» (в ред. от 7 марта 2007 г.).
- [2] Конституция ПМР от 24.12.1995 (в ред. от 10 февраля 2006 г.).
- [3] Муниципальное право: Учебник / под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Эксмо, 2005.
- [4] Определение Конституционного Суда ПМР от 7 июня 2007 года № 11-О/07 об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Совета ПМР о проверке конституционности пункта 1, части третьей пункта 2 статьи 77, пункта 1 статьи 78 Конституции

- ПМР, раздела III Закона ПМР от 5 ноября 1994 года «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в ПМР».
- [5] Постановление Конституционного Суда ПМР от 25 октября 2005 г. № 06-П/05 по делу о толковании пункта 3 статьи 74 и части третьей пункта 1 статьи 60 Конституции ПМР.
- [6] Постановление Конституционного Суда ПМР от 27 февраля 2007 г. № 02-П/07 по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 8 Закона ПМР «О статусе народных депутатов местных Советов народных депутатов ПМР» и ч. 4 ст. 33 Закона ПМР «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в ПМР» по жалобе гражданина Федотенко Игоря Викторовича.
- [7] Постановление Конституционного Суда ПМР от 27 марта 2007 г. № 03-П/07 по делу о толковании части второй пункта 2 статьи 77 Конституции ПМР.

THE ANALYSIS OF LEGAL RESOLUTIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF TRANSDNISTRIAN MOLDAVIAN REPUBLIC STATUSING OF A HEAD OF PUBLIC ADMINISTRATION OF A VILLAGE (SETTLEMENT)

P.A. Nemchenko

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st, Moscow, Russia, 117198

In this article the author examines peculiarities of a legal status of a head of public administration of a village (settlement) in Transdniester Moldavian Republic (TMR) in the light of the Constitutional Court adjudications. The author examines a problem of holding certain authorities of executive and representative power by a head of public administration of a village (settlement). Here is represented an analysis of adjudications, carried out by the Constitutional Court of TMR, which were an attempt of working out the problem, concerning holding two branches of authority by one official.

Key words: constitutional legislation, principle of division of powers, local government, status of the head of a village (settlement) state administration.