

## The Legality and Opportunity of Administrative Acts of Local Public Authorities

Natalia Saitarli<sup>1</sup>

**Abstract** It is necessary that an administrative act of authority have a legal effect, for these, it has to meet certain requirements of validity. One of the valid requirements of administrative acts is legality and opportunity. The article includes an analysis of the legality and opportunity of the administrative acts adopted by the local public authorities of the Republic of Moldova, as a condition for their validity. First, it clarifies the definitions of legality and opportunity. Further, the difference between legality and opportunity has been demonstrated for different legal situations of the validity of administrative acts, based on the way they are verified and the effects they produce, including the applicability of the normative acts in this field.

**Keywords:** administrative act; legality; opportunity; control

Правовые акты управления являются основной юридической формой реализации исполнительной власти. Данные акты только тогда выполняют свою служебную роль, когда они действуют, то есть вызывают те юридические последствия, ради достижения которых были изданы.

С учетом юридической характеристики правовых актов управления, их прямой связи с процессом практической реализации исполнительной власти несомненно важное значение тех требований, которые действующее законодательство, а также управленческая практика предъявляет прежде всего к их юридическому содержанию, качеству и порядку их принятия. В самом емком значении суть этих требований заключается в обеспечении их **законности**, то есть соответствия закону.

Это общее требование, вытекающее из подзаконности государственно-управленческой деятельности и, соответственно, форм ее выражения, может быть конкретизировано (Cozlov & Popov, 1999, p. 275).

Так, с позиций юридического содержания правовых актов управления можно выделить следующие предъявляемые к ним требования.

---

<sup>1</sup> Associate Professor, PhD, State University B.P. Hasdeu of Cahul, Republic of Moldova, Address: Cahul, 1 Str. Independentei, 3900, Republic of Moldova, Corresponding author: saitarli@gmail.com.

*Правовой акт управления не должен* (Bogdanov, Bogoroditchii, & Rossinschii, 2003, p. 150):

- 1) противоречить действующему законодательству;
- 2) ограничивать либо нарушать компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы исполнительной власти;
- 3) ограничивать либо нарушать установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

*Правовой акт управления должен:*

- 1) издаваться только полномочным исполнительным органом (должностным лицом), то есть в пределах закрепленной за ним компетенции;
- 2) основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти;
- 3) учитывать правовые акты вышестоящих органов исполнительной власти;
- 4) быть юридически обоснованными, то есть четко выражать основания и цели издания, а также юридические последствия, вызываемые его изданием.
- 5) издаваться с соблюдением установленной для него формы и процедуры подготовки, принятия и издания.

Естественно, что самым значительным требованием, к правовым актам, является непротиворечие действующему законодательству, то есть недопустимость нарушений установленных и гарантированных законодательством.

Также очень важно требование, касающееся юридической обоснованности правового акта. Это требование важно тем, что речь идет, по существу, об обоснованности содержащихся в актах управления властных предписаний. Юридическая обоснованность актов управления не должна быть формальной. Недостаточно одной лишь ссылки на тот или иной закон. Необходимо, чтобы эти акты соответствовали цели, которая предусмотрена законом или другим юридическим актом вышестоящего органа.

Требование издания органами государственного управления правовых актов в строгом соответствии с законами, их целями и задачами предполагает всесторонний учет в этих рамках местных условий и особенностей в соответствии с принципом демократического централизма (Cozlov, 1973, p. 222).

Юридическая обоснованность актов управления предусматривает также их издание в пределах компетенции соответствующего органа государственного

управления, то есть по предмету своего ведения, с соблюдением объема полномочий и территориальных границ деятельности.

Юридическая обоснованность актов управления исключает возможность фактического нарушения ими интересов государства, прав граждан. Это требование важно, поскольку иногда на практике формально не противоречащий закону и изданный в пределах компетенции данного органа акт управления может фактически повлечь за собой неправомерное ограничение прав граждан (Cozlov, pp. 222-223).

Помимо этого правовые акты управления должны быть **целесообразны**, то есть полезны с точки зрения государственных интересов. Полезность с точки зрения не личных, не аппаратных, а публичных интересов. В основе акта должно лежать общественное благо, а не каприз руководителя. Чтобы акт был целесообразным, он должен быть научно обоснован, соответствовать реальной обстановке, своевременно принят. В акте следует учесть и права человека, и уровень сознания, культуры масс, и плюрализм интересов, мнений, возможностей решения проблем, и существование механизмов саморегуляции. Очень важно также обеспечить комплексность в решении вопросов, учитывать ранее принятые акты.

Нецелесообразность акта может сделать его эффективность нулевой. Более того, исполнение такого решения может причинить огромный вред обществу, не сравнимый с затратами на подготовку, принятие и исполнение решения.

Не можем не согласиться с мнением, что одна из основных трудностей в управленческой деятельности состоит в необходимости принимать решения в условиях неопределённости или при неполных знаниях о возможных последствиях предпринимаемых действий». Принимая сложные, и тем более уникальные решения, субъекты административной власти часто не имеют ни времени, ни возможности получить, обработать всю необходимую информацию, просчитать все возможные варианты действий и последствий. В ряде случаев решения принимаются в условиях дефицита информации, большей или меньшей неопределенности, связаны с административным риском. Поэтому огромное значение имеют квалификация, профессионализм должностных лиц, их знания, опыт, интуиция, мастерство, умение взять ответственность на себя<sup>1</sup>.

К правовым актам управления могут предъявляться и иные требования, влияющие на их качество. Данные акты должны быть экономически обоснованы.

Это требование предполагает предвидение и учет экономических последствий принимаемых решений, выбор на этой основе наиболее оптимального их

---

<sup>1</sup> <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-3/74.htm>.

варианта, определяемого не только государственными потребностями и интересами (например, общепромышленными), но и возможностями и резервами исполнителей. Тем самым создается экономическая заинтересованность объектов управления в выполнении прямых предписаний субъектов управления. Экономическая обоснованность актов управления тесно связана с широким использованием различного рода материальных стимулов во всех областях государственного управления (Cozlov, p. 223).

Крайне важно, чтобы акты управления предусматривали и механизм их претворения в жизнь.

Чтобы обеспечить законность и целесообразность правовых актов исполнительной власти, действующее законодательство предусматривает определенный порядок их подготовки, принятия, опубликования, контроль, вступления в силу и действия.

Согласно доктрине, контроль за законностью призван выявить соответствует ли административные действия и решения закону. При этом они должны неукоснительно соблюдать не только собственно законы, но и иные нормативно-правовые акты, административные договоры, общие принципы права, выводимые из самих законов и требований «естественной справедливости». Контроль же за целесообразностью административных действий и решений предполагает выявление своевременности, способов, средств и мотивов их осуществления, оценку их эффективности и способности максимально отвечать публичным интересам с минимальным ущербом для индивидуальных прав и интересов<sup>1</sup>.

По мнению различных авторов, обычно чаще осуществляется контроль за законностью и значительно реже – за целесообразностью.

Так согласно русской доктрине, если раньше решения органов местного самоуправления не могли вступить в силу, пока не получают одобрения местного администратора, назначенного или уполномоченного сверху (префекта, губернатора, бургомистра и т.п.) по мотивам как незаконности, так и нецелесообразности решения. То в настоящее время преобладает функция административного надзора, который ограничивается проверкой только законности решений органов местного самоуправления. Обычно администратору для проверки решения даётся небольшой срок, по истечении которого, если не поступило возражений, решение вступает в силу. Новая тенденция заключается в том, что администратор может оспорить судебное решение только в судебном порядке<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.rusnauka.com/NNM\\_2006/Pravo/16069.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NNM_2006/Pravo/16069.doc.htm).

<sup>2</sup> [http://www.rusnauka.com/NNM\\_2006/Pravo/16069.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NNM_2006/Pravo/16069.doc.htm).

Не то что, например в Польше. Для Польши традиционным является создание высшего контрольного органа с конституционным статусом. Не стала исключением и Конституция от 2 апреля 1997 г. (одобренной на референдуме 25 мая 1997 года). В ней закреплён статус Верховной Палаты Контроля.

Положение этого высшего контрольного органа урегулировано статьями 202-206 Конституции Польши, которые включены в раздел IX «Органы государственного контроля и охраны права», и Законом о Верховной Палате Контроля от 23 декабря 1994 г. с последующими изменениями. Верховная палата подчиняется Сейму и действует на принципах коллегиальности.

Отмечается, что Верховная Палата Контроля контролирует деятельность органов правительственной администрации, Польского Национального Банка, государственных юридических лиц и иных государственных организационных единиц с точки зрения законности, экономности, целесообразности и добросовестности. Между тем она может контролировать деятельность органов территориального самоуправления, коммунальных юридических лиц и иных коммунальных организационных единиц только с точки зрения законности, экономности и добросовестности (но не целесообразности).

При этом согласно Закону, Высшая Палата Контроля, контролируя организационные единицы, исследует, прежде всего, исполнение государственного бюджета, а также реализацию законов и других нормативных актов в финансовой, хозяйственной и организационно-административной деятельности этих единиц. Однако добросовестность выполнения территориальным самоуправлением его собственных задач Палата не проверяет.

Таким образом, в частности, в Республике Польша не исключен контроль деятельности органов местного самоуправления с точки зрения различных критериев, а не только законности<sup>1</sup>.

Анализируя Закон о местном публичном управлении Республики Молдова № 436-XVI от 28.12.2006<sup>2</sup> можем заметить, что данный закон предусматривает порядок принятия, контроль и вступления в силу правовых актов органов местного управления. Именно контроль законности (ст. 64-69) и контроль целесообразности (ст. 70-71) актов органов местной власти.

И если в первом случае законодатель четко определил субъекты, формы и процедуру проведения контроля законности, то во втором случае предусмотрены только полномочия субъектов контроля целесообразности и

<sup>1</sup> [http://www.rusnauka.com/NNM\\_2006/Pravo/16069.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NNM_2006/Pravo/16069.doc.htm).

<sup>2</sup> The Law on Local Public Administration no. 436-XVI from 28.12.2006, .M.O. no. 32-35 of 09 March 2007.

полномочия субъектов административного контроля, то есть сама процедура реализации контроля целесообразности не совсем ясна.

Например, каким образом, и на каком основании субъект контроля целесообразности вправе изменить или отменить акт органа местного публичного управления по мотиву целесообразности в 15-дневный срок со дня его получения. А тем более в случае бездействия органа местного публичного управления даже после получения предупреждения субъекта контроля целесообразности последний может издать соответствующий акт вместо органа, не способного принять решение (ст. 70).

В данной ситуации поддерживаем мнения авторов русской доктрины, что если контроль за целесообразностью действий слишком жёсток, то он приводит к фактическому упразднению децентрализации. Да, в значительной мере проводится контроль законности, однако в определённых случаях допускается контроль целесообразности административных действий. Для этого закон должен строго предусматривать: цели, сферу и формы<sup>1</sup>.

По нашему мнению, закон должен предусматривать также процедуру проведения, как контроля законности, так и контроля целесообразности актов управления. Так как государственные органы должны соблюдать Конституцию и действующее законодательство, но важно, чтоб это законодательство предусматривало и механизм реализации своих предписаний.

В заключение, для эффективности актов управления органов местной власти, как с точки их законности, так и с точки их целесообразности, считаем необходимым уточнение в Законе о местном публичном управлении Республики Молдова № 436-XVI от 28.12.2006 процедуры реализации контроля целесообразности над данными актами. То есть, в каких случаях акты управления органов местной власти считаются нецелесообразными и должны быть изменены, или отменены, каким образом. Считаем, что это необходимо для того, чтобы не было превышения полномочий со стороны центральных органов. А также, чтобы предписания, касающиеся контроля целесообразности за актами органов местного публичного управления, были не только *de jure*, но и *de facto*.

## **Bibliography**

- Bogdanov, A.; Bogoroditchii, I. & Rossinschii, B. (2003). *Administrative Law*. Moscow.  
Cozlov, I. (1973). *Soviet Administrative Law*. Moscow.  
Cozlov, I. & Popov, L. (1999). *Administrative Law*. Moscow.

---

<sup>1</sup> [http://www.rusnauka.com/NNM\\_2006/Pravo/16069.doc.htm](http://www.rusnauka.com/NNM_2006/Pravo/16069.doc.htm).