

Анализ институциональных механизмов и отношений между центральными властями и АТО Гагаузия

Кишинэу 2021



Анализ институциональных механизмов и отношений между центральными властями и АТО Гагаузия реализован в рамках проекта «Поддержка инклюзивного диалога и укрепление потенциала для более эффективного функционирования Гагаузской автономии в Молдове», финансируемого Швецией. Отчет был подготовлен двумя экспертами – г-жой Зденкой Махнийковой и г-ном Ионом Бескиеру.

Взгляды и мнения, выраженные в настоящем отчете, отражают взгляды и мнения авторов, и не представляют официальную позицию Инициативы по управлению кризисами или посольства Швеции в Молдове.

ОПИСАНИЕ СІР НАЦІОНАЛЬНОЇ КНИЖНОЇ ПАЛАТЫ РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА

Анализ институциональных механизмов и отношений между центральными властями и АТО Гагаузия / СМІ – Фонд мира Мартти Ахтисаари, Диалог по Гагаузии; подготовили: Зденка Махнийкова, Ион Бескиеру. – Кишинэу: Б. и., 2021 (Imprint Plus SRL). – 138 стр. : tab.

Библиографические ссылки: стр. 109-111. – F. f. de tit. – Издано при финансовой поддержке Швеции – тираж 100.

ISBN 978-9975-3433-7-4.

342.54(478)(047)

A 640

РЕЗЮМЕ ОТЧЕТА

Настоящий отчет об институциональных отношениях между Центром и Автономией был подготовлен в поддержку рабочей программы совместной парламентской Рабочей группы по Гагаузии Парламента Молдовы и Народного Собрания АТО Гагаузия (РГ) по улучшению функционирования институциональных механизмов отношений между Центром и Автономией. Отчет был подготовлен международным экспертом Зденкой Махнийковой¹ и молдавским экспертом в области права Ионом Бескиеру² в рамках проекта «Поддержка инклюзивного диалога и укрепление потенциала для более эффективного функционирования Гагаузской автономии в Молдове», финансируемого Швецией и реализуемого Инициативой по управлению кризисами (СМІ) с 2015 года.

Парламентская Рабочая группа по Гагаузии была сформирована Парламентом Республики Молдова в ноябре 2015 года и состоит из равного числа представителей Парламента Республики Молдова и Народного Собрания Гагаузии. СМІ оказывает «добрые услуги» парламентской Рабочей группе с 2015 года. На протяжении всего диалогового процесса, проводимого при содействии СМІ, в рамках официальных и менее официальных встреч, члены Рабочей группы указали на необходимость совершенствования или создания новых механизмов для уточнения компетенций Автономии и для

¹ Гжа Зденка Махнийкова - эксперт в области международного и конституционного права, которая в течение последних двадцати пяти лет работала с международными организациями, правительствами и другими ключевыми участниками политических переговоров по мирному урегулированию конфликтов, а также в области конституционных и законодательных реформ институциональных и административных механизмов и практик во многих странах, включая Грузию, Украину, страны Балтии, Босния и Герцеговина, Косово, Кипр, Шри-Ланка, Ирак.

² Гн Ион Бескиеру является экспертом в области реформ местного публичного управления и децентрализации, который в течение последних тринадцати лет работал в Национальной ассоциации местных властей Молдовы (CALM) и нескольких международных организаций, возглавляя, среди прочего, региональный проект Совета Европы в области местного самоуправления в странах Восточного партнерства. Он также является экспертом в Группе независимых экспертов Совета Европы по Европейской хартии местного самоуправления.

предупреждения и разрешения возможных споров, возникающих между центральными властями и АТО Гагаузия. Официальная парламентская Рабочая группа по Гагаузии в рамках поддержки деятельности РГ в 2018 году (Дорожная карта, принятая Решением № 12 в 2017 году) обратилась к СМІ с просьбой провести комплексный анализ существующей институциональной структуры Автономии.

Основная цель этого информационно-аналитического отчета – определить общую институциональную структуру в контексте реализации механизмов Автономии, функциональности существующих инструментов, механизмов и процедур, а также, когда необходимо рассмотреть новые институциональные возможности. В Отчете содержится справочный материал и исчерпывающая справочная информация для парламентской Рабочей группы и других заинтересованных сторон, государственных учреждений, а также для международных донорских организаций, гражданского общества и других субъектов, интересующихся вопросами Гагаузской автономии.

Содержание отчета. В рамках анализа изучается институциональная система отношений между Центром и Автономией в целом, при этом предпринимаются попытки избежать фрагментированного подхода к предложению новых механизмов или процедур без тщательного изучения эффективности существующих механизмов и их взаимосвязи. В отчете содержится анализ следующих областей институциональных механизмов отношений Центра и Автономии:

1. Участие Автономии в национальном процессе принятия решений (Правительством и Парламентом Молдовы);
2. Органы самоуправления Автономии и отношения с центральными властями;
3. Механизмы государственного надзора и разрешения споров;
4. Механизмы диалога между Центром и Автономией.

В отдельных главах приводится тщательный анализ законодательной основы и существующей практики. Важно отметить, что каждая сфера обозначает области для рассмотрения Рабочей группой и соответству-

ющими органами возможного усовершенствования существующих институциональных механизмов и, более конкретно, включает рекомендации по разработке новых институциональных механизмов.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ действующей системы институциональных взаимоотношений между центральными властями государства и АТО Гагаузия показал, что институциональная структура обеспечивает необходимые базовые характеристики для функционирования Автономии в рамках государственной политической структуры. Сложная правовая структура и относительно слабое закрепление статуса Автономии требуют активного участия АТО Гагаузия в национальных процессах разработки законодательства и принятия решений в целях дальнейшего осуществления компетенций, предусмотренных для территориального образования. В этой связи совершенствование институциональных отношений и механизмов требует особого внимания со стороны центральных властей и властей Автономии.

Анализ выявил несколько областей для укрепления потенциала и обеспечения эффективности существующих механизмов, кроме того, он указывает на необходимость дальнейшего институционального развития с целью более эффективного управления взаимоотношениями между центральным Правительством и Автономией. Существует необходимость постоянной поддержки и расширения мер укрепления доверия между центральными властями и властями Автономии. Диалог в духе сотрудничества требует понимания функционирования Автономии в рамках государства, а также понимания того, как институциональные механизмы должны придерживаться этого общего принципа и отражать его. С этой точки зрения потенциал и лучшее понимание того, как асимметричная модель самоуправления может работать в рамках государства, представляют собой важные компоненты необходимых мер построения доверия.

Еще одним необходимым элементом, важным для успешного и прогрессивного диалога, является повышение потенциала АТО Гагаузия. Ясность и видение приоритетов Автономии, а также продемонстрированная возмож-

ность обеспечения управления по переданным вопросам, важны для устойчивого и заслуживающего доверия диалога. В этом отношении анализ закладывает основу для выработки устойчивых и заслуживающих доверия решений, касающихся правовой основы и институциональной системы отношений, направленных на эффективное функционирование Автономии в рамках государственного управления Молдовы.

Основные соображения/рекомендаций в области отношений между Центром и Автономией:

❖ **Участие Автономии в национальных процессах принятия решений:**

Автономия располагает несколькими инструментами для участия и представления своих нужд и интересов на национальном уровне. В основном они включают членство Башкана в Правительстве в силу занимаемой должности и право Народного Собрания инициировать национальные законы. Однако эффективное функционирование этих инструментов должно быть лучше обеспечено с процедурной точки зрения и при помощи следующих мер повышение потенциала:

- Расширение возможностей офиса Башкана для участия в процессе принятия решений Правительством за счет укрепления потенциала офиса Башкана на центральном уровне и обеспечения процедур для проведения консультаций на ранних этапах разработки законов и политик, затрагивающих Автономию;
- Пересмотр функционирования коллегий министерств, как механизма участия на центральном исполнительном уровне и поиск действенного формата участия в разработке национальных политик, затрагивающих Автономию;
- Обязательные консультации властей Автономии по представленным в Парламент законодательным инициативам, затрагивающим её, и повышение потенциала Гагаузии для эффективного представления законодательных предложений.

❖ **Органы самоуправления Автономии и отношения с центральными властями:** На отношения между центральными властями и властями Автономии в плане осуществления полномочий и реализации компетенций в большой степени влияет отсутствие подробного прояснения компетенций между законодательными и исполнительными органами центральных властей и властей Гагаузии. Принимая во внимание действующую нормативную базу для законодательства на местном уровне и последующий контроль этого законодательства со стороны центрального Правительства посредством административного контроля и судебного надзора, возможности Автономии по осуществлению своих законодательных полномочий ограничены. Кроме того, реализация административных компетенций исполнительных властей Автономии требует действенных контактов с министерствами центрального уровня. Следует рассмотреть следующие меры:

- Улучшение координации и установление регулярных каналов связи между Исполнительным Комитетом и соответствующими министерствами. В этой связи тематические рабочие группы могли бы стать практическим средством для разрешения конкретных проблем, касающихся компетенций.

❖ **Механизмы диалога и разрешения споров между Центром и Автономией.** Эффективное функционирование механизма Автономии требует дальнейшей реализации, в том числе посредством законодательных мер. С этой точки зрения процесс двустороннего диалога на нескольких уровнях может помочь с решением соответствующих вопросов, касающихся эффективного управления Автономией. Следует рассмотреть следующие меры:

- **Парламентский диалог** - совместная парламентская Рабочая группа. Укрепление потенциала и процедурных рамок работы совместной парламентской Рабочей группы в целях достижения политического консенсуса в отношении совместных предложений;

- **Правительственный механизм прояснения компетенций.** Создание механизма для уточнения компетенций между исполнительными уровнями власти, на которых разрабатываются политики, может послужить действенным каналом для обсуждения вопросов о прояснении обязанностей в области управления Автономией и согласования политик в области совместных компетенций;
- **Превентивный механизм решения проблем.** В дополнение к официальному варианту, который предусматривает, что Башкан может поднимать вопросы на заседаниях Правительства, создание превентивного механизма высокого уровня для разрешения споров или двустороннего канала с процедурой запуска действий может обеспечить действенный канал для разрешения споров.

Более подробный перечень выводов и рекомендаций представлен в таблице «Резюме предложения по улучшению институциональных механизмов взаимоотношения Центра и Автономии для рассмотрения парламентской Рабочей группой» в Приложении к настоящему отчету.

Информационно-аналитический отчёт,
разработанный для поддержки работы
парламентской Рабочей группы по Гагаузии



СОДЕРЖАНИЕ

Резюме отчета	3
Сокращения.....	12
Глоссарий.....	13
1. Введение	17
1.1 Справочная информация к отчету.....	18
1.2 Цели и сфера охвата исследования	19
1.3 Содержание исследования	21
1.4 Методология	22
2. Общее представление АТО Гагаузия.....	25
2.1 Политическая структура и территориальная организация Молдовы.....	27
2.2 Институты самоуправления Автономии и переданные компетенции.....	28
2.3 Участие Автономии в принятии решений на национальном уровне	30
2.4 Экономика Автономии и налогово-бюджетные взаимоотношения с Центром	31
2.5 Нормативно-правовая база и реализация статуса Автономии.....	32
3. Участие Автономии в процессе принятия решений на национальном уровне....	36
3.1 Процесс принятия решений Правительством	39
3.1.1 Глава Автономии является членом Правительства в силу занимаемой должности	40
3.1.2 Предоставление заключений по проектам нормативных актов.....	41
3.1.3 Коллегии министерств, министерские рабочие группы по вопросам законодательства, а также специальные рабочие группы, занимающиеся конкретными вопросами, касающимися Автономии ...	43
3.1.4 Выводы.....	44
3.1.5 Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой.....	46
3.2 Парламентский законодательный процесс.....	47
3.2.1 Представительство в Парламенте	50
3.2.2 Законодательная инициатива Народного Собрания.....	51
3.2.3 Заключение по законопроектам и консультации с Народным Собранием	55

3.2.4 Язык представления законопроектов.....	57
3.2.5 Выводы	58
3.2.6 Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой	60
4. Органы самоуправления Автономии и их взаимоотношения с центральными органами власти.....	63
4.1 Народное Собрание (Халк Топлушу).....	66
4.1.1 Осуществление полномочий Автономии по принятию местных законов.....	67
4.1.2 Законодательные процедуры принятия местных законов.....	69
4.2 Исполнительный Комитет АТО Гагаузия и его взаимоотношения с центральными органами власти.....	70
4.2.1 Меры политик в области занятости и оплаты труда в публичном секторе	72
4.2.2 Налоговые отношения	73
4.2.3 Отношения между Исполнительным Комитетом и децентрализованными структурами публичного управления	76
4.3 Выводы.....	77
4.4 Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой.....	78
4.4.1 Народное Собрание и законодательство Автономии	78
4.4.2 Исполнительный Комитет	79
5. Механизмы государственного надзора и урегулирования споров между Центром и Автономией.....	80
5.1 Урегулирование споров между Центром и Автономией в Конституционном суде.....	83
5.2 Государственный надзор и разрешение споров, касающихся нормативных актов Автономии	86
5.2.1 Текущая практика государственного административного контроля и судебного надзора	89
5.3 Альтернативное или внесудебное урегулирование споров в контексте АТО Гагаузия	93
5.4 Выводы	95

5.5	Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой.....	96
5.5.1	Урегулирование споров в Конституционном суде.....	96
5.5.2	Государственный надзор и урегулирование споров, касающихся нормативных актов Автономии	97
5.5.3	Внесудебное урегулирование споров	98
6.	Механизмы ведения диалога между Центром и Автономией.....	99
6.1	Введение в механизмы диалога между Центром и Автономией	100
6.2	Диалог между Центром и Автономией, созданный для реализации Закона 1994 года	101
6.2.1	Механизмы совместного диалога между центральными властями Республики Молдова и Гагаузской автономией.....	103
6.2.2	Существующие механизмы диалога - совместная парламентская Рабочая группа по Гагаузии	104
6.2.3	Законодательная деятельность, осуществляемая совместной парламентской Рабочей группой по Гагаузии.....	106
6.2.4	Организация и структура механизма диалога в рамках Рабочей группы	107
6.3	Выводы	112
6.4	Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой.....	115
6.4.1	Парламентский диалог	115
6.4.2	Механизмы по уточнению компетенций на уровне исполнительных органов власти	116
6.4.3	Превентивные механизмы решения проблем	116
7.	Выводы	117
8.	Библиография	121
9.	Приложение: Резюме предложения по улучшению институциональных механизмов взаимоотношения Центра и Автономии для рассмотрения парламентской Рабочей группой.....	126

СОКРАЩЕНИЯ

АТО	Автономное территориальное образование
ЕС	Европейский Союз
Закон 1994 года, Закон № 334/1994	Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 din 14.01.1995
МВ	Меморандум о взаимопонимании
НСГ	Народное Собрание АТО Гагаузия, также известно как «Халк Топлушу»
НДС	Налог на добавленную стоимость
ОМПУ	Органы местного публичного управления
РГ или ПРГ	Парламентская Рабочая группа по Гагаузии ³
Ст.	Статья
СМК	Совместный министерский комитет (консультативный орган, в который входят представители правительства Великобритании и правительств Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии)
СМІ	Инициатива по управлению кризисами
NUTS	Номенклатура территориальных единиц для целей статистики

³ Официальное название совместной парламентской Рабочей группы по Гагаузии «Рабочая группа по обеспечению, в рамках конституционных норм, функционирования автономного территориального образования Гагаузия и законодательных положений Республики Молдова, касающихся особого статуса АТО Гагаузия».

ГЛОССАРИЙ

Вторичное законодательство

Подзаконные нормативные акты, принятые для реализации первичного законодательства (нормативные акты, обычно издаваемые органами исполнительной власти или территориальными единицами в пределах, установленных первичным законодательством).

Гармонизация законодательства

Включает в себя (1) консолидацию законодательства, охватывающего реализацию особого статуса АТО Гагаузия через его отражение в национальном законодательстве, и (2) нахождение решений по существующим расхождениям между местным законодательством, принятым Народным Собранием, и национальными законами. В ходе предыдущей работы Рабочей группы этот процесс упоминался под общим термином «гармонизация законодательства». Однако эти две цели следует различать, поскольку первая связана с отражением особого статуса Автономии в национальном законодательстве, а вторая связана с отсутствием конкретного разделения полномочий между центральными органами власти и Гагаузией.

Децентрализация

Передача полномочий и ответственности за выполнение государственных функций от центрального правительства подчиненным государственным органам, расположенным на административных территориях, или самоуправляющимся территориальным единицам (например, регионам и муниципалитетам) или частному сектору. Существуют три основные формы административной децентрализации: деконцентрация, делегирование и деволюция.

Деконцентрация и деконцентриро- ванные государственные службы

Специализированные институты центральных органов власти в территориях, подведомственные министерствам и другим центральным государственным органам власти. В отличие от деволюции, когда полномочия передаются самоуправляемым территориальным единицам, в случае деконцентрации административные полномочия передаются от министерств и других центральных органов государственной власти их собственным учреждениям в территориях.

Делегирование Перенос ответственности за принятие решений и выполнение государственных функций на полуавтономные организации, не полностью контролируемые центральным правительством, но, тем не менее, подотчетные ему (например, государственное предприятие по управлению лесным хозяйством).

Деволуция Деволуция — это законодательное делегирование полномочий от центральных властей суверенного государства органам власти на субнациональном уровне, например, на региональном или местном уровне. Данные территории обычно имеют право принимать законы, имеющие к ним отношение, осуществлять управление своей территорией, то есть им предоставляется более высокий уровень автономии.

Закрепление механизмов функционирования и статуса Автономии Конституционные, правовые и процессуальные гарантии особого статуса автономии. В специализированной литературе выделяют несколько форм закрепления, среди которых общее закрепление - прямое регулирование статуса автономии в национальной конституции, специальное закрепление - специальные правила внесения поправок в положения об автономии, которые затрудняют процесс изменения её статуса, региональное закрепление - это означает, что во всех случаях, когда вносятся изменения в законодательство, касающееся статуса автономии, предусматривается необходимость согласия органа её представительной власти или необходимо проведение регионального референдума. Более подробно о типах закрепления автономного устройства см. Suksi Markku, *Autonomy: Applications and Implications*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague: 1998, стр. 50-52

Местные законы или законодательство Законы (нормативные акты), принятые Народным Собранием АТО Гагаузия, действующие на территории Автономного образования в соответствии со статьей 12 Закона 1994 года.

Нормативный акт	Понятие, используемое в тексте для законов и имплементирующего законодательства. ⁴
Органические законы	Категория законов, предусмотренных Конституцией Республики Молдова (Статья 72), которые по своей юридической силе находятся ниже конституционных законов и выше ординарных законов. Органические законы могут быть приняты в определенных областях, предусмотренных Конституцией, и для них предусмотрена особая процедура принятия по сравнению с ординарными законами (предусматривается большее число чтений, большее число голосов – большинство всех избранных депутатов.) Органический Закон об особом правовом статусе Гагаузии имеет специальную процедуру, и для его изменения требуется 3/5 голосов всех избранных депутатов.
Первичное законодательство	Законодательство, принятое законодательным органом государства (и в международной сравнительной государственной практике иногда это право передается территориальным автономиям или федеральным субъектам).
Принцип субсидиарности	Публичные обязанности, как правило, осуществляются теми органами власти, которые находятся ближе всего к гражданам. Наделение обязанностями другого органа должно соответствовать масштабам и характеру задач, а также требованиям эффективности и экономии.

⁴ В национальном законодательстве нормативные акты подробно определены в Законе о нормативных актах № 100 от 22.12.2017// Monitorul Oficial № 7-17 от 12.01.2018, как «нормативный акт – принятый, утвержденный или изданный органом публичной власти правовой акт публичного, обязательного, общего и безличного характера, который устанавливает, изменяет или отменяет правовые нормы, регулирующие возникновение, изменение или прекращение правоотношений и применяемые к неограниченному числу сходных ситуаций».

**Разделение/
уточнение
компетенций**

Процесс распределения полномочий (компетенций) между государством (органами центрального уровня) и субнациональными территориальными образованиями/ автономиями. Обычно используется сочетание различных правовых методов предоставления исключительных, зарезервированных и остаточных полномочий.

«Уточнение компетенций» иногда является предпочтительным термином для различных заинтересованных сторон из Кишинева и Комрата, что подразумевает, что разграничение компетенций уже произошло в Конституции и Законе 1994 года, и требуется только более тонкое и более подробное юридическое закрепление и надлежащая горизонтальная и вертикальная гармонизация в национальном законодательстве и законодательстве Автономии. В рамках настоящего отчета «уточнение компетенций» в основном используется для текущего процесса более детального определения компетенций АТО. Разграничение компетенций используется в отчете как термин для общего распределения полномочий.

**Территориальная
автономия**

Территориальная автономия — это определенная географическая территория, которая по отношению к большинству других субнациональных территорий, обладает особым статусом, включая некоторые законодательные полномочия в пределах государства, но не является федеративным субъектом или независимым государством (Pär M. Olausson, 2007).





Введение



1.1 Справочная информация к отчету

Парламентская Рабочая группа по Гагаузии была сформирована Парламентом Республики Молдова в ноябре 2015 года и состоит из равного числа представителей Парламента Республики Молдова и Народного Собрания Гагаузии. СМІ оказывает услуги по содействию деятельности Рабочей группы в рамках проекта, осуществляемого СМІ, и финансируемого Швецией. Разработка этого отчёта финансируется в рамках данного проекта.

Настоящий отчёт подготовлен международными и молдавскими экспертами в области права в поддержку реализации Дорожной карты на 2018 год, разработанной парламентской Рабочей группой по Гагаузии, и принятой Решением Рабочей группы №12 в 2017 году.

Путем предоставления всеобъемлющей информации об институциональных механизмах, регулирующих нынешние отношения между Центром и Гагаузской автономией, в данном отчёте представлена основа для будущей работы Рабочей группы над Дорожной картой: *Повышение потенциала и эффективности процедурных и институциональных механизмов функционирования Автономии и укрепление отношений с Центром.*

Эта информация представлена в виде отражения и анализа каждого соответствующего аспекта институциональных механизмов взаимоотношений между Центром и Автономией, также отмечаются возможные области для дальнейшего обсуждения в рамках совместной парламентской Рабочей группы. В частности, в отчёте рассматриваются конкретные возможности создания различных механизмов для уточнения компетенций, а также для предотвращения и решения потенциальных проблем, возникающих во взаимоотношениях между Центром и Автономией.⁵

⁵ См. мандат РГ в Постановлении Парламента № 206 от 20.11.2015, ст. 4; и более конкретно Решение РГ № 12 от 13.12.2017, в которых сформулированы задачи РГ: «Повышение потенциала и эффективности процедурных и институциональных механизмов функционирования Автономии и укрепление отношений с Центром:

- Разработка концепции механизма гармонизации законодательства и разграничения компетенций;
- Рассмотрение возможности создания постоянного механизма проведения консультаций с целью предотвращения и разрешения возможных затруднений в отношениях между центральными органами власти и АТО Гагаузия.»

1.2 Цели и сфера охвата исследования

Основная цель настоящего отчёта заключается в том, чтобы обеспечить основу для информирования Рабочей группы и содействия обсуждению конкретных вопросов институционального развития и совершенствования существующих институциональных механизмов и практик, касающихся отношений между Центром и Автономией.

Цель отчёта заключается также в том, чтобы предоставить справочный ресурс по вопросам взаимоотношений между Центром и Автономией всем заинтересованным сторонам, в том числе международным донорам, гражданскому обществу и другим лицам, заинтересованным в рассматриваемых вопросах, для обеспечения продуктивного взаимодействия на основе общего понимания проблем и возможных путей поиска потенциальных решений. Для проведения предметных дискуссий по вопросам, касающимся как существующих проблем, так и систематических изменений, необходимых для улучшения отношений и более эффективного функционирования Автономии, чрезвычайно важен общий уровень осведомленности и понимания.

Поэтому основная цель настоящего отчёта состоит в том, чтобы отразить общую институциональную структуру в контексте реализации механизмов деятельности Автономии, функциональность существующих механизмов и процедур, рассмотреть потенциальные возможности совершенствования их функций, а также рассмотреть, где это необходимо, возможности нового институционального развития.

Анализ также преследует конкретные цели, связанные с вопросами, которые рассматриваются в рамках диалога в совместной парламентской Рабочей группе. К ним относятся консолидация законодательства, касающегося реализации особого статуса АТО Гагаузия, посредством его отражения в национальном законодательстве, а также реагирование на проблему несоответствий между местным законодательством, принятым Народным Собранием, и положениями национальных законов. В ходе предыдущей

деятельности Рабочей группы этот процесс упоминался под общим термином «гармонизация законодательства». Однако эти две цели следует различать, поскольку первая связана с отражением особого статуса Автономии в национальном законодательстве⁶, а вторая цель связана с отсутствием конкретного разделения полномочий между центральными органами власти и Автономией.⁷

Деятельность Рабочей группы по рассмотрению этих двух категорий законодательных вопросов, показала, что необходим систематический и системный подход. Конечной целью данного информационно-аналитического отчёта является предоставление Рабочей группе необходимой информации для обсуждения механизмов, которые могли бы прояснять полномочия на систематической основе, а также обеспечивать проведение непрерывного диалога. Однако одни только новые институциональные механизмы не могут урегулировать вышеупомянутые вопросы. Для их решения необходимо рассмотрение в более широком контексте существующих инструментов, включая участие Автономии в процессе принятия решений на национальном уровне, государственный надзор, урегулирование споров, а также диалог между Центром и Автономией.

В прошлом было проведено несколько исследований отношений между Центром и Автономией для решения конкретных вопросов (см. раздел «Библиография»). Эти исследования послужили важным источником информации для настоящего отчёта. Отчёт всесторонне охватывает все

⁶ Законодательная база, регулирующая механизмы функционирования Автономии, является комплексной. Она регулируется Законом 1994 года, в котором определяются основы функционирования и устройства Гагаузии, а также более поздним конституционным закреплением принципов, регулирующих её функционирование. Кроме того, на функционирование Автономии влияют многочисленные национальные законы, затрагивающие и регулирующие те механизмы, которые применяются по отношению к ней, но в которых специальный статус Автономии не был полностью выражен или закреплён. Это означает, что в законодательной основе, регулирующей функционирование Автономии, необходимо устранить эти несоответствия и обеспечить определенную согласованность режима её функционирования и взаимоотношений между Центром и Автономией.

⁷ Все компетенции Автономии в конкретных сферах являются совместными с центральным уровнем и только широкие сферы, такие как образование, здравоохранение, культура, окружающая среда и т.д. были отмечены в законе об Автономии. Отсутствие конкретизации компетенций влияет на функционирование Народного Собрания Гагаузии, поскольку отсутствие четких границ его полномочий приводит к ситуации, когда законодательное регулирование Автономии воспринимается как выходящее за рамки национального законодательства, и местные законы отменяются в общих судах в рамках контроля законности местных законов.

правовые и институциональные инструменты и механизмы взаимоотношений между Центром и Автономией. Назрела необходимость использовать такой анализ с целью создания основы для будущих обсуждений и формирования стабильной, согласованной базы для устойчивых и заслуживающих доверия решений, касающихся правовой основы и институциональных механизмов Гагаузии. Таким образом, в рамках данного анализа предпринимается попытка изучить систему в целом, избегая фрагментированного подхода при предложении новых механизмов или процедур без тщательного изучения эффективности существующих механизмов и их взаимосвязей.

1.3 Содержание исследования

Основное содержание отчёта охватывает следующие области:

Участие Автономии в процессе принятия решений на национальном уровне

В этой главе описывается степень и методы участия Автономии в процессах принятия решений Правительством и Парламентом Молдовы, включая принятие национального законодательства.

Органы самоуправления Автономии и их взаимоотношения с центральными органами власти

В данной главе рассматриваются органы самоуправления Автономии, объем их полномочий, функции и взаимоотношения с центральными органами власти.

Механизмы государственного надзора и разрешения споров

В данной главе рассматриваются вопросы государственного надзора и существующие механизмы разрешения споров.

Механизмы ведения диалога между Центром и Автономией

В данной главе рассматривается существующий диалог между Центром и Автономией, а также потенциальные механизмы диалога, необходимые для функционирования Гагаузии.

1.4 Методология

Настоящий информационно-аналитический отчет был подготовлен одним международным и одним молдавским экспертом в области права при содействии группы экспертов по правовым вопросам, оказывающей поддержку совместной парламентской Рабочей группе по Гагаузии. Анализ и выводы представлены в контексте мандата и работы совместной парламентской Рабочей группы по Гагаузии по возможностям внедрения новых механизмов уточнения полномочий Автономии, а также предотвращения и разрешения возможных споров, возникающих между центральными органами власти и АТО Гагаузия.⁸

Всеобъемлющий анализ отношений между Центром и Автономией необходим по двум причинам. Во-первых, режим автономии и его эффективное функционирование в рамках государственного устройства требует определенного уровня согласованности принципов, применяемых к асимметричным моделям самоуправления в рамках политического устройства государства. Поэтому институциональное развитие, касающееся организации отношений между Центром и Автономией, должно избегать фрагментарного подхода к решению существующих проблем, связанных с функционированием Гагаузии в рамках молдавской государственной системы. Во-вторых, более широкой задачей Рабочей группы является выработка рекомендаций по совершенствованию сотрудничества между центральными органами власти и АТО Гагаузия с учетом сопоставимой передовой европейской практики. В этой связи в исследовании показана уникальная структура Гагаузии и отражено, каким образом существующие механизмы взаимоотношений между Центром и Автономией действуют в рамках существующей правовой базы, как это работает на практике с учетом реальности политического контекста и возможностей соответствующих институтов, а также как их можно усовершенствовать в целях более эффективного функционирования Автономии в рамках структуры молдавского государства.

⁸ См. Решение Парламента № 206 от 20.11.2015, Статья 4; и Решение РГ № 12 от 13.12.2017, пункт 2.

При проведении анализа и определении областей, которые следует в дальнейшем рассмотреть Рабочей группе, проводился комплексный консультативный процесс, направленный на изучение более широкого круга точек зрения представителей различных секторов и их мнения об институциональных механизмах, взаимосвязях и процедурах, касающихся функционирования Автономии. Важно отметить, что эта работа также явилась важным консультативным процессом по уточнению мнений по конкретным областям институциональных отношений, по взаимному информированию и повышению осведомленности ключевых заинтересованных сторон о существующих возможностях и препятствиях, а также о желаемых изменениях институциональных механизмов. В этой связи было организовано несколько семинаров, а также совместные и индивидуальные консультации с представителями властей Гагаузии, Исполнительного Комитета и Народного Собрания Гагаузии, а также с представителями центральных органов власти Республики Молдова, включая отраслевые министерства, Государственную канцелярию, децентрализованные службы в АТО Гагаузия, Секретариат Парламента и неправительственные заинтересованные стороны как из Комрата, так и из Кишинева. Были также проведены индивидуальные консультации с заинтересованными международными организациями и агентствами развития, находящимися в Молдове и занимающимися политическими и социально-экономическими вопросами, а также развитием автономного региона.

Сравнительный анализ был важен для понимания потребностей центральных органов власти и Автономии в вопросах институционального развития, будь то меры по укреплению потенциала, эффективное функционирование существующих механизмов или создание новых. В этой связи для представителей Правительства Республики Молдова и Исполнительного Комитета АТО Гагаузия была организована ознакомительная поездка в Южно-Тирольскую автономию и в Eurac Research - институт, специализирующийся на сравнительных исследованиях автономных образований. Eurac Research также представил экспертный обзор данного отчёта.

Следуя целям анализа, эксперты в основном применяли правовой подход к исследованию темы, попытавшись представить комплексное описание

существующей нормативно-правовой базы и отразив при этом политический характер и контекст вопросов, рассматриваемых в отчёте. Данное исследование основано преимущественно на правовом анализе, вопросах политологии и, где это необходимо, на сравнительно-правовых аспектах для определения подходов и инструментов, необходимых для решения вопросов правового и институционального развития основ Гагаузской автономии и отношений между Центром и Автономией.

В настоящем отчёте были отражены и проанализированы существующие механизмы функционирования Автономии и рассмотрены потенциальные решения либо для улучшения существующей системы, либо для разработки более эффективных форм участия Гагаузии, координации действий между Центром и Автономией и управления отношениями. Некоторые из рекомендаций адресованы конкретно властям Автономии, но для осуществления большинства рекомендаций необходимо совместное сотрудничество. Цель этого анализа состоит в том, чтобы обозначить возможности для развития институционального потенциала, необходимого для эффективного выполнения этих функций, подчеркнуть возможности и включить процедуры, которые могли бы обеспечить более эффективное участие Автономии и сотрудничество с ней, что необходимо для эффективного её функционирования в государственной системе. Кроме того, анализ призван создать информационную базу для лучшего понимания системы Автономии в Молдове. Это первый шаг на пути информирования о существующих подходах и общей культуре взаимоотношений между Центром и Автономией, а также определения направления для выработки более скоординированного подхода, ориентированного на сотрудничество. Это необходимо для обеспечения более эффективного управления Автономией, а также для определения своего уникального места в административно-территориальной структуре Молдовы.



**Общее
представление
АТО Гагаузия**



Автономный регион⁹ был создан в начале 1990-х годов после образования Молдавского государства для защиты прав гагаузского населения, проживающего на данной территории. В 1994 году после активных переговоров Парламент Республики Молдова принял Закон об особом правовом статусе Гагаузии¹⁰, которым была создана Автономия как неотъемлемая часть Республики Молдова. В данном отчёте этот закон упоминается как «Закон 1994 года». Закон 1994 года может быть изменен и дополнен только в рамках специальной процедуры с участием трех пятых голосов избранных членов Парламента. В отличие от некоторых других примеров автономий, с которыми проводится сравнение,¹¹ согласие Автономии не требуется для внесения поправок в этот закон. В 2003 году после внесения поправки в статью 111 высшего закона страны механизмы функционирования Автономии получили конституционную гарантию.

⁹ АТО Гагаузия расположена в юго-восточной части Молдовы, общая площадь составляет 1832 км², население - 134535 жителей, в состав которого входят гагаузы (83,8%), болгары (4,9%), молдаване (4,7%), русские (3,2%), украинцы (2,5%), представители других этнических групп (0,9%) (перепись 2014 года). Закон 1994 года предусматривает, что официальными языками на территории Автономии являются молдавский, гагаузский и русский. По данным переписи 2014 года 80% населения назвали родным гагаузский язык, около 10% - русский и лишь менее 4% - молдавский. На практике в управлении Автономией, в системе образования и других социальных сферах используется преимущественно русский язык. В попытке повысить статус и использование гагаузского языка Народное Собрание приняло в 2018 году местный закон, направленный на расширение использования и изучения гагаузского языка. Образовательный процесс в школах организован преимущественно таким образом, что предметы преподаются на русском языке, а гагаузский и государственный (румынский) языки изучаются как отдельные предметы.

¹⁰ Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

¹¹ Например, Аландские острова и датские автономные территории. Закон об Автономии 1991 года обеспечивает конституционно гарантированную автономию Аландских островов, которая может быть изменена только большинством в две трети как аландского, так и финского парламентов; она не может быть изменена или отменена в одностороннем порядке. Законы, касающиеся самоуправления на Фарерских островах и в Гренландии, больше не должны классифицироваться как части обычного датского законодательства, а должны рассматриваться как «конституционные законы» на более высоком уровне, чем обычные парламентские законы, однако на нормативном уровне ниже Конституции. В этой связи законодательный орган Дании не может в одностороннем порядке вносить поправки в эти два закона, поскольку такие поправки потребуют проведения переговоров и заключения соглашения между соответствующими сторонами, а затем проведения регионального референдума, подтверждающего эту поправку. Для получения дополнительной информации см. Suksi Markku, Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions, International Journal on Minority and Group Rights 20(2013), Brill, Leiden: 2013, стр. 56-65.



Согласно пункту 1 статьи 111 Конституции Молдовы, «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».

2.1 Политическая структура и территориальная организация Молдовы

Что касается политической структуры, Молдова является унитарным государством с двухуровневой системой местного публичного управления (районы и административно-территориальные единицы первого уровня) и относительно централизованной системой государственного управления. Автономия является асимметричной структурой в действующей системе и в соответствующих национальных законах, до недавних пор, рассматривалась как местная администрация на уровне районов, что не в полной мере отражает особые полномочия, переданные ей.¹² В 2020 году поправки к Законам о местном публичном управлении, об административной децентрализации и об административно-территориальном устройстве Республики Молдова присвоили территориальному образованию Гагаузия особый административный уровень¹³. Кроме того, рассматривается вопрос об административно-территориальной реформе страны, которая может привести к объединению нынешних 32 районов в несколько административных регионов. Поскольку может возникнуть новая региональная структура, то при определении отношений с центральными органами власти в этой новой системе необходимо учитывать и принимать во внимание особый статус Автономного территориального образования.

¹² См. ранее действовавшую статью 1 Закона о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2018 // Monitorul Oficial № 32-35 от 09.03.2007.

¹³ Закон № 270 от 16.12.2020 о внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные акты (Закон № 436/2006 о местном публичном управлении - ст. 1, 2, 5; Закон № 435/2006 об административной децентрализации - ст. 4) // Monitorul Oficial № 353-357 от 22.12.2020 и Закон № 272 от 16.12.2020 о внесении изменений в Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова // Monitorul Oficial № 353-357 от 22.12.2020.

Территория Автономии и ее население характеризуются следующими основными факторами, предусмотренными Законом 1994 года. Статья 5 этого закона предусматривает, что в состав Гагаузии входят населенные пункты, в которых гагаузы составляют более 50 процентов населения. Населенные пункты, в которых гагаузы составляют менее 50 процентов населения, могут быть включены в состав Гагаузии на основе свободного волеизъявления большинства избирателей, выявленного местным референдумом, проведенным по инициативе не менее одной трети избирателей соответствующего населенного пункта. Населенные пункты, вошедшие в состав Гагаузии, сохраняют за собой право выхода из ее состава путем местного референдума, проведенного по инициативе не менее одной трети избирателей, но не ранее одного года с момента вхождения в состав Гагаузии.

2.2 Институты самоуправления Автономии и переданные компетенции

Представительным органом власти Гагаузии является **Народное Собрание**¹⁴, которое избирается на основе прямого избирательного права на четырехлетний срок на основе мажоритарной избирательной системы с избирательными округами, установленными для каждой административно-территориальной единицы¹⁵. Народное Собрание наделено правом принимать местные законы в области науки, образования, культуры, коммунального хозяйства, жилищного хозяйства, градостроительства, здравоохранения, спорта, бюджетных и налоговых вопросов, экономики и окружающей среды, трудовых отношений и социального обеспечения.¹⁶

¹⁴ Статья 111, пункт 3 Конституции Республики Молдова от 29.07.1994 // Monitorul Oficial № 1 от 12.08.1994; статья 7 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

¹⁵ Статья 27 Избирательного кодекса АТО Гагаузия, № 60-XXVII / V от 31.07.2015.

¹⁶ Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995, статья 12, пункт 2: «Народное Собрание принимает местные законы в области: а) науки, культуры, образования; б) жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства; в) здравоохранения, физической культуры и спорта; д) местной бюджетно-финансовой и налоговой деятельности; е) экономики и экологии; ф) трудовых отношений и социального обеспечения».

Эти полномочия разделяются с центральным уровнем власти без конкретного указания полномочий Автономии в этих областях. Кроме того, полномочия Народного Собрания включают решение вопросов территориального устройства Гагаузии, участие в осуществлении внутренней и внешней политики Республики Молдова по вопросам, касающимся интересов Гагаузии, организацию и деятельность органов местного публичного управления Гагаузии на территории региона, проведение и организацию выборов в Народное Собрание, местных выборов, решение о проведении референдумов, принятия регламентов о символике Гагаузии. Народное Собрание также имеет право законодательной инициативы в национальном Парламенте, и, если нормативные акты центральных органов власти нарушают полномочия Гагаузии, Народное Собрание имеет право обратиться в Конституционный суд¹⁷.

Возглавляет Автономию **Глава** (Башкан), который избирается населением Гагаузии на основе прямого избирательного права сроком на 4 года. Глава является высшим должностным лицом Гагаузии и ему подчиняются все органы публичного управления автономии.¹⁸ Постоянная исполнительная власть в Гагаузии осуществляется коллегиальным органом - **Исполнительным Комитетом**. Его члены назначаются Народным Собранием

¹⁷ Там же, статья 12, пункт 3: «Кроме того, к компетенции Народного Собрания относятся: а) решение в определенном законом порядке вопросов территориального устройства Гагаузии, установления и изменения категории населенных пунктов, границ районов, городов и сел, их наименования и переименования; б) участие в осуществлении внутренней и внешней политики Республики Молдова по вопросам, касающимся интересов Гагаузии; в) определение порядка организации и деятельности органов местного публичного управления Гагаузии и объединений граждан, за исключением партий и других общественно-политических организаций; г) назначение, организация и проведение выборов депутатов в Народное Собрание и утверждение состава Центральной избирательной комиссии по проведению выборов; назначение выборов в органы местного публичного управления Гагаузии; е) проведение местного референдума по вопросам, отнесенным к компетенции Гагаузии; ф) утверждение положения о символике Гагаузии; г) установление почетных званий и утверждение наград; h) рассмотрение вопроса и выход с инициативой в Парламент Республики Молдова об объявлении на территории Гагаузии чрезвычайного положения и о введении в указанном случае особой формы правления в целях защиты и безопасности населения Гагаузии; и) право обращения в установленном законом порядке в Конституционный суд Республики Молдова с вопросом о признании недействительными нормативных актов законодательной и исполнительной власти Республики Молдова в случае нарушения ими полномочий Гагаузии».

¹⁸ Пункт 1 статьи 14 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

на его первой сессии после выборов по предложению Главы Автономии, который также возглавляет Исполнительный Комитет.

Обязанности Исполнительного Комитета связаны с разработкой и реализацией мер политик в области полномочий, переданных Автономии. Он также обладает правом законодательной инициативы в Народном Собрании и играет важную роль в предоставлении публичных услуг населению региона (непосредственно или через институты, подведомственные Автономии, как в рамках своих полномочий, так и в рамках совместных полномочий с Центром.

2.3 Участие Автономии в принятии решений на национальном уровне

Особенностью Гагаузской автономии является участие и членство гагаузских должностных лиц в Правительстве Молдовы. В этой связи Глава Гагаузии назначается указом Президента Республики Молдова в качестве члена национального Правительства в силу занимаемой должности. Кроме того, по предложению Главы Автономии члены Исполнительного Комитета Гагаузии входят в состав коллегий соответствующих министерств. По сравнению с функционированием других автономий, где представители автономии приглашаются на заседания правительства только в том случае, если обсуждаемый вопрос касается автономии¹⁹, Гагаузия имеет существенное представительство Автономии в центральной исполнительной власти.

Что касается механизмов и возможностей Автономии участвовать в законодательной деятельности на национальном уровне, закон 1994 года не

¹⁹ В ходе учебной поездки в Автономию Южного Тироля совместной парламентской Рабочей группой была обсуждена итальянская практика взаимодействия с регионами. Когда речь заходит об отношениях между руководителями регионов и национальных министерств в Риме, министерства принимают решение о приглашении соответствующих регионов (если это необходимо). Это также происходит, когда речь заходит о Южном Тироле, однако довольно часто многие вопросы обсуждаются и регулируются при содействии членов (некоторые из них также являются депутатами) двусторонней Комиссии шести, созданной для реализации закона об Автономии. Кроме того, Глава Южного Тироля регулярно встречается в Риме с соответствующими министрами и сотрудниками. Это вопрос политической практики, а не конкретных нормативных гарантий.

предоставляет прямого²⁰ представительства Гагаузии в Парламенте. Однако в 2003 году Автономия получила право законодательной инициативы в национальном законодательном органе. Что касается представительства, посредством недавних изменений в 2017 году была введена смешанная избирательная система, которая обеспечивала два места представителям региона в национальном законодательном органе, поскольку его территория была поделена на два одномандатных избирательных округа²¹. Возможности Автономии влиять на законотворчество на национальном уровне были ограничены, так как количество мест, предоставленных региону, было невелико, однако эти места обеспечивали Гагаузии доступ и участие в принятии решений на центральном уровне. Данная система была вновь изменена в 2019, когда для парламентских выборов было возвращено пропорциональное представительство. Кроме того, недавний диалог между Центром и Автономией может привести к принятию обязательства консультироваться с Гагаузией по проектам законов, которые касаются ее и ее жителей.²²

2.4 Экономика Автономии и налогово-бюджетные взаимоотношения с Центром

Закон 1994 года предусматривает, что земля, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, движимое и недвижимое имущество, находящиеся на территории Гагаузии, являются собственностью народа Республики Молдова и одновременно экономической основой

²⁰ Например, в целях избрания одного депутата в парламент Финляндии Аландские острова определяются как особый избирательный округ. С другой стороны, существование в Италии региональной Южно-Тирольской Народной партии, благодаря системе общих выборов, позволяет обеспечить определенное количество депутатов, которые представляют интересы Южного Тироля в итальянском Парламенте.

²¹ В результате последних парламентских выборов (февраль 2019 года) по смешанной избирательной системе от Гагаузии в Парламент вошли 3 депутата (2 по одномандатным избирательным округам и 1 по партийным спискам), что не привело к увеличению представленности по сравнению с предыдущими созывами. Аналогично, пропорциональная избирательная система привела к тому, что в 2010-2014 годах, а также в 2014-2019 годах в Парламент были избраны 4 депутата от Гагаузии. Для получения дополнительной информации о результатах недавних парламентских выборов см. <https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>

²² Пункт 2 статьи 209 проекта Кодекса парламентских правил и процедур № 374, зарегистрированного в Парламенте 02 ноября 2018 года и принятого в первом чтении 22 ноября 2018 года.

Гагаузии. Закон также предусматривает, что бюджет Автономии формируется из всех видов платежей, установленных законодательством Республики Молдова и Народным Собранием. АТО Гагаузия занимает особое положение по сравнению с другими территориальными единицами, когда речь идет о доходах Автономии, поскольку они включают, помимо собственных доходов, 100% следующих налогов: НДС, подоходный налог с физических лиц, подоходный налог с юридических лиц, акцизы на товары, облагаемые данным видом налога, которые производятся на территории Автономии, а также целевые трансферты.²³ Хотя, как отмечалось выше, Закон 1994 года предусматривает, что бюджет АТО Гагаузия включает в себя также доходы, установленные Народным Собранием, на практике представительный орган Автономии не может вводить никаких дополнительных (фискальных) налогов, не предусмотренных национальным законодательством²⁴. Это положение касается и может толковаться только в свете их права утверждать дополнительные нефискальные доходы, такие как доходы от продажи любой публичной собственности, от заимствований и грантов и т.д.

2.5 Нормативно-правовая база и реализация статуса Автономии

Правовая основа функционирования Автономии состоит из множества правовых норм, включающих основной закон страны (Конституцию), органический Закон 1994 года, а также различные национальные законы, регулирующие и влияющие на статус Гагаузии. Осуществление переданных полномочий также регулируется местными законами, принятыми Народным Собранием. Эта структура создает комплексную систему, в которой взаимные отношения являются сложными и иногда приводят к несогласованности нормативных положений, регулирующих функционирование Автономии. Говоря более конкретно, правовая основа, регулирующая

²³ Статья 5, пункт (3) Закона о местных публичных финансах № 397 от 16.10.2003 // Monitorul Oficial № 248-253 от 19.12.2003.

²⁴ Это применимо и для других административно-территориальных единиц Молдовы - система местных налогов строго регламентирована национальным Налоговым кодексом и местные органы власти не имеют права вводить новые/дополнительные местные налоги.

порядок функционирования Автономии, обеспечивается преимущественно Конституцией и Законом 1994 года, однако другие органические законы, такие как Закон о местном публичном управлении и Закон об административной децентрализации, оказывают влияние на Автономию и определяют ее статус и полномочия, особенно с учетом того, что органические законы, принятые позже, имеют преимущественную силу над ранее принятыми органическими законами.²⁵

Серьезным вопросом, влияющим на функционирование Автономии, а также на взаимоотношения между центральными органами власти и Гагаузией, является тот факт, что Закон 1994 года перечисляет полномочия в общих чертах, например, области культуры, образования, здравоохранения и т.д. В то же время все компетенции в указанных секторах являются совместными без каких-либо принципов и правил их применения. В сравнительной практике эти сферы часто определяются широко, однако самоуправляющимся территориям предоставляется некоторое первичное самоуправление в одних областях, а остаточные полномочия в других областях остаются за государством, а в некоторых областях они разделяют свои обязанности.²⁶

²⁵ Более подробно о месте Закона 1994 года в иерархии норм Молдовы и о преимуществе более поздних принятых органических законов см. раздел 5.1 о разрешении споров между Центром и Автономией Конституционным судом и сноску 57 настоящего отчёта.

²⁶ Хорошее представление о том, как можно было бы передать полномочия, представляет собой механизм функционирования Автономии Южного Тироля, который предусматривает различные конкретные правила о том, как разграничиваются и передаются полномочия. Автономия обладает тройственной компетенцией: первичной компетенцией, которая включает в себя право свободно регулировать тот или иной вопрос, просто подчиняясь только общим рамкам итальянской Конституции, международным договорам и основополагающим принципам нормативно-правовой базы Италии. При законотворчестве в области вторичной компетенции Автономия должна соблюдать соответствующие общие национальные рамочные законы, в то время как интегрирующая законодательная компетенция носит подчиненный характер, регулируя механизмы реализации. Только некоторые основные законодательные области по-прежнему находятся исключительно в ведении центральных органов власти, такие как международные отношения, оборона, внутренняя безопасность, денежно-кредитная и налоговая политика, гражданское и уголовное право. Важно отметить, что статут Автономии предусматривает создание совместной комиссии для реализации её полномочий и решения многих вопросов, касающихся Центра, и вопросов компетенции Автономии. Дополнительные примеры сравнительной практики можно найти в Thomas Benedikter, *The World's modern autonomy systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, EURAC research, Bolzano: 2009.

Сложившаяся ситуация создает много проблем для реализации полномочий по законодательному регулированию, которые были возложены на Народное Собрание Гагаузской автономии.²⁷

И наконец, ситуация с реализацией Автономией своих полномочий осложняется также регулированием системы нормативных актов Молдовы. Закон 1994 года предоставил Народному Собранию право принимать местные законы по вопросам переданных Автономии компетенций.²⁸ Место этих законов в иерархии норм не было четко определено ни в Законе об особом правовом статусе АТО Гагаузия, ни в Конституции Республики Молдова. Закон о нормативных актах устанавливает требование соответствия законов АТО Гагаузия национальному законодательству.²⁹ С внедрением административного контроля со стороны Центра и судебного надзора, которые не были предусмотрены Законом 1994 года³⁰, местные законы Гагаузии подчиняются регулированию, установленному национальными законами. Без более четкого разделения полномочий сфера деятельности

²⁷ С точки зрения сравнительной практики необходим определенный уровень ясности в отношении передаваемых компетенций. Однако, с другой стороны, попытки, направленные на очень детальное и конкретное законодательное распределение и разграничение полномочий (например, реформа Конституции Швейцарии 1999 года и крупномасштабный «аутсорсинг» в Бельгии распределения полномочий на детальные специальные законы), в целом не привели к этому. Совместные полномочия часто неизбежны, учитывая сложности современного управления, так что взаимоотношения между центральными властями и властями автономии приобретают решающее значение. Конечно, в этих отношениях может доминировать (чаще всего национальный) уровень публичного управления, который лучше обеспечен ресурсами с точки зрения финансирования и административного потенциала. Таким образом, основное внимание должно уделяться практике взаимоотношений центра и автономии.

²⁸ Статья 12 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

²⁹ В статье 2 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия, а также статье 17 Закона о нормативных актах № 100 от 22.12.2017 предусмотрена необходимость соответствия норм, принятых органами Автономии, законодательству Республики Молдова. Пункт 6 статьи 12 закона 1994 года предусматривает, что нормативные акты Гагаузии, противоречащие Конституции Республики Молдова и Закону об особом правовом статусе Гагаузии, признаются недействительными.

³⁰ Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия не предусматривал текущий административный контроль за нормативными актами, принимаемыми Автономией. Законом требуется только направление нормативных актов Гагаузии для сведения Парламенту и Правительству в 10-дневный срок со дня принятия (пункт 4 статьи 13 и пункт 3 статьи 17 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995). Поправками к Конституции 2003 года был введен государственный надзор за нормативными актами, принимаемыми в Автономии. В пункте 6 статьи 111 предусмотрено, что «контроль за соблюдением законодательства Республики Молдова на территории автономно-территориального образования Гагаузия осуществляется Правительством в соответствии с законом».

законодательного или исполнительного органа Автономии оказывается ограниченной таким правовым режимом.

АТО Гагаузия имеет доступ к механизму разрешения споров посредством права Народного Собрания обращаться в Конституционный суд в случаях, когда нормативные акты законодательной и исполнительной власти Республики Молдова не соответствуют положениям статьи 111 Конституции. С другой стороны, соответствие местных законов, принимаемых в Гагаузии, национальной правовой базе, рассматривается судами общей юрисдикции на основе обращений бюро Государственной канцелярии, расположенного в Комрате.

Механизм функционирования АТО Гагаузия требует дальнейшей разработки, включая отражение особого статуса Автономии в национальном законодательстве. В связи с необходимостью решения ряда вопросов, влияющих на эффективное функционирование Автономии, между центральными органами власти и Гагаузией был налажен диалоговый процесс. Было создано несколько совместных комиссий с участием представителей центральных органов власти и органов власти Автономии, включая действующую совместную парламентскую Рабочую группу, которая была создана в 2015 году в качестве постоянной диалоговой платформы.³¹

³¹ Дополнительную информацию о совместной парламентской Рабочей группе по Гагаузии см. в Главе 6 настоящего отчёта «Механизмы диалога между Центром и Автономией».



**Участие
Автономии
в процессе
принятия
решений на
национальном
уровне**



Выбор необходимых механизмов, обеспечивающих эффективное функционирование институтов самоуправления, а также эффективное представительство Автономии в процессе принятия решений на центральном уровне, создает основы надлежащего функционирования органов самоуправления в рамках государственной политической структуры. Это играет важную роль для всех автономий, и АТО Гагаузия не является тому исключением. Фактически, учитывая ситуацию, связанную с реализацией механизма функционирования Автономии, и необходимостью дальнейшего прояснения полномочий, её участие в процессе принятия решений на национальном уровне создает важный инструмент реализации этого механизма, который требует дальнейшего закрепления в национальном законодательстве.³²

Институциональные системы и уровень полномочий автономий часто отличаются от институциональных систем и уровня полномочий обычных региональных или территориальных единиц в государстве. В сравнительной практике это иногда находит отражение в конкретных формах участия автономий в процессах на национальном уровне, включая механизмы представительства и участия в принятии решений на национальном уровне (будь то решений правительства или законодательного органа).³³ Часто также создаются совместные двусторонние механизмы, предусматривающие взаимные консультации, что обеспечивает дополнительные возможности ведения диалога в целях представления интересов

³² Дополнительную информацию можно найти разделе 5.1 Главы 5 настоящего отчёта.

³³ Например, в законах о самоуправлении на Фарерских островах и в Гренландии содержатся положения, предусматривающие право автономных территорий быть заслушанными по затрагивающим их законодательным и административным вопросам центрального Правительства. Член Парламента от Аландских островов, избранный в специальном избирательном округе Аландских островов, должен представлять интересы аландского населения во всех аспектах жизни Финляндии. Исторически члену Парламента от Аландских островов предоставляется должность во влиятельном Конституционном комитете, однако представительство одного члена Парламента считается не очень эффективным. Вместе с тем, Аландские острова могут предлагать инициативы по определенным вопросам Правительству Финляндии, которое затем должно представить их на рассмотрение Финского Парламента. Наиболее мощным инструментом, с помощью которого Аландские острова могут заявлять о своих интересах на уровне страны, является специальный отказ/вето, которым Аландские острова пользуются в международных вопросах.

и потребностей автономии.³⁴ Хотя участие играет важную роль, поскольку необходимо определенное представительство, которое иногда обеспечивается посредством избранных представителей и согласия автономии на принятие национального законодательства, касающегося её вопросов, механизмы функционирования автономии обычно характеризуются независимым осуществлением управления по вопросам, касающимся переданных ей полномочий. Конечно, несмотря на то, что определенная координация и сотрудничество необходимы, уровень представительства автономии в процессе принятия решений на национальном уровне относительно невысок. Очевидно, все зависит от контекста и политической структуры государства. Например, в федеративных структурах провинции и регионы, включая автономии, имеют гораздо больший вес в процессе принятия решений и выработки мер политик на центральном уровне. В случае с АТО Гагаузия установленные механизмы участия в процессах на центральном уровне обеспечивают сравнительно более активное участие в работе центральных органов государственной власти, а также в национальном законодательном процессе.

Существующая система участия АТО Гагаузия в процессах на национальном уровне представлена тремя основными формами. Изменения, внесенные в Конституцию в 2003 году, предоставили Народному Собранию **право инициировать законы** в Парламенте. Закон 1994 года также предоставляет Главе Автономии **членство в национальном Правительстве**. Аналогичным образом представители исполнительного органа Автономии получили возможность участвовать в работе **коллегий министерств**. Кроме того, в течение последних двадцати лет создавались конкретные совместные специальные механизмы и комиссии с участием представителей Автономии (например, специальные парламентские или министерские рабочие группы), которые пытались содействовать дальнейшей реализации особого правового статуса Автономно-территориального образования Гагаузия.

³⁴ Двусторонние механизмы дальнейшего законодательного закрепления полномочий и двусторонние механизмы урегулирования споров и проблем. Более подробно об этом см. Главы 5 и 6 данного отчёта.

Эта глава разделена на два общих раздела. В первом рассматриваются процессы принятия решений на национальном исполнительном уровне с точки зрения возможностей и рычагов влияния АТО Гагаузия на решения Правительства, а также на разработку проектов национального законодательства и мер политик, которые могут оказать влияние на Автономию. Во второй части рассматриваются возможности Автономии влиять на выработку национального законодательства, включая ее право на законодательную инициативу, и, что немаловажно, возможности способствовать реализации особого статуса Автономной области в национальном Парламенте. Участие в механизмах двустороннего диалога рассматривается, в частности, в Главе 6, посвященной механизмам ведения диалога между Центром и Автономией.

3.1 Процесс принятия решений Правительством

Основным инструментом представления интересов Автономии в центральном Правительстве является *членство Главы Автономии (Башкана) в национальном Правительстве*. Наряду с этим ключевым механизмом Автономии была также предоставлена возможность участия представителей ее Исполнительного Комитета в *министерских коллегиях* Правительства. В дополнение к этим конкретным формам участия органы АТО могут комментировать проекты национального законодательства и актов Правительства путем *предоставления заключений* – возможность, которая предоставлена всем местным органам публичной власти в Республике Молдова.

Существуют и другие возможности, которые могут быть использованы, но которые не всегда предлагают регулярные или эффективные средства участия в процессе принятия решений. С точки зрения влияния на разработку национальных политик и законопроектов возможность участия в работе специальных *рабочих групп по разработке законодательства* является весьма эффективным механизмом представления интересов Автономии.

В последующем анализе предпринимается попытка обсудить функции этих механизмов, их использование, а также рассмотреть возможности разработки более эффективных процедур или механизмов, позволяющих Автономии участвовать в процессе принятия решений, которые оказывают на нее влияние.

3.1.1 Глава Автономии является членом Правительства в силу занимаемой должности

Глава Автономии играет ключевую роль в представлении её интересов на национальном уровне. Закон 1994 года установил элемент разделения власти между АТО и центральным Правительством, гарантировав Главе Автономии членство в национальном Правительстве в силу занимаемой должности.³⁵ Роль членства в Правительстве связана с исполнением функции Главы Автономно-территориального образования и представлением вопросов Автономии на центральном уровне. Различия в статусе членов Правительства отражаются в их мандатах и в выполняемых ими функциях. В этой связи члены Правительства, возглавляющие министерства, могут представлять проекты нормативных актов, давать заключения, а также голосовать по решениям Правительства относительно проектов нормативных актов или мер политик. Так как Глава Автономии не возглавляет никакое министерство, он/она может только голосовать и давать заключения, но не может представлять Правительству проекты нормативных актов.³⁶ Это может показаться ограничением, но Автономия имеет право законодательной инициативы в национальном Парламенте, что предоставляет её властям относительно влиятельный инструмент продвижения своих интересов для реализации особого статуса и полномочий Гагаузии.

³⁵ Статья 14 пункт 4 Закона об особом правовом статусе Гагаузии № 334 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

³⁶ Статья 38 Регламента Правительства, Постановление № 610 от 03.07.2018 г., предусматривает, что инициирование проектов актов и их представление на рассмотрение Правительству входит в компетенцию министерств и других центральных административных органов. Кроме того, в статье 40 говорится, что другие органы вправе представлять проекты актов для рассмотрения Правительству (включая проекты законов, которые принимаются решениями Правительства и далее представляются на рассмотрение Парламента) только через министерство или руководителя другого центрального административного органа в подчинении Правительства.

Как и любому другому члену Правительства, Положение о Правительстве предоставляет Главе Автономии право представлять возражения и предложения по любому проекту решения, но эти предложения могут быть приняты или отвергнуты по результатам голосования. В этой связи эффективность механизма зависит от политической воли и контекста.

Что касается процедурных гарантий консультирования с Главой Автономии по законопроектам и решениям Правительства, касающихся Гагаузии, то новый Закон о нормативных актах и принятое в 2018 году Положение о Правительстве Республики Молдова,³⁷ внесли изменения, которые влияют на гарантированный процесс консультаций. В предыдущем Положении о Правительстве Республики Молдова³⁸ требовалось, чтобы проекты решений и постановлений Правительства, регулирующие вопросы, связанные с АТО Гагаузия, согласовывались с Главой АТО Гагаузия.³⁹ В новом Положении о Правительстве, принятом в 2018 году, нет аналогичного требования или какого-либо конкретного положения, касающегося членства Главы Автономии в исполнительном органе власти национального уровня. Согласно новому Положению, проект повестки дня заседания Правительства утверждается Премьер-Министром, а соответствующие материалы представляются Государственной канцелярией членам Правительства не позднее, чем за 48 часов до заседания. С точки зрения эффективности разработки законодательства и возможности внесения предложений по законопроектам и нормативным актам Правительства, этот срок является слишком коротким для выработки заключений и предложений относительно поправок. Кроме того, представленные законопроекты, как правило, уже хорошо проработаны, поэтому вероятность того, что поправки и изменения, внесённые на данном этапе, будут одобрены Правительством, очень мала.

³⁷ Постановление Правительства №610 от 03.07.2018 об утверждении Положения о Правительстве // Monitorul Oficial № 245 от 04.07.2018.

³⁸ Закон о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления № 317 от 18.07.2003 // Monitorul Oficial № 208-210 от 03.10.2003 и Регламент Правительства Республики Молдова, утвержденный Постановлением Правительства № 34 от 17.01.2001 // Monitorul Oficial № 8-10 от 25.01.2001.

³⁹ Статья 8 Регламента Правительства Республики Молдова, принят Постановлением № 34 от 17.01.2001 // Monitorul Oficial № 245 от 04.07.2018.

3.1.2 Предоставление заключений по проектам нормативных актов

Когда речь идет о разработке законопроектов и их принятии Правительством, у Автономии есть две возможности для представления своих взглядов: 1) на первом этапе разработки законодательства - через процедуру согласования (предоставления заключения)⁴⁰, и 2) на втором этапе, когда законопроекты представляются членам Правительства до заседания Правительства (см. выше обсуждение возможностей Башкана представлять мнения и голосовать по принятию этих проектов нормативных актов).

Новое Положение о Правительстве предусматривает, что проекты нормативных актов направляются Государственной канцелярией в соответствующие государственные органы для согласования (предоставления заключения) после утверждения на совещании государственных секретарей министерств списка заинтересованных сторон. Заключения, предоставленные по собственной инициативе другими субъектами, которые не были включены в официальный список заинтересованных сторон, также рассматриваются.⁴¹ Заключения по предлагаемому закону собирает министерство, которое инициирует данный законопроект.

Вышеуказанные механизмы свидетельствуют о наличии процедурных возможностей для участия в процессе принятия решений. Однако, согласно опросам, проведенным в ходе данного исследования, в органы АТО не поступало запросов о представлении заключений по соответствующим законопроектам. С другой стороны, сами органы АТО лишь только в нескольких случаях использовали по собственной инициативе имеющиеся в их распоряжении процедуры⁴². Основной проблемой, препятствующей проведению необходимых консультаций с АТО Гагаузия, является недостаточный мониторинг законопроектов с точки зрения их влияния на автономную территорию, как со стороны Автономии, так и со стороны Правительства.

⁴⁰ Требование Закона о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2006 // Monitorul Oficial № 32-35 от 09.03.2007, Закона о нормативных актах и Закона о прозрачности процесса принятия решений.

⁴¹ Статья 196 Положения о Правительстве, Постановление № 610 от 03.07.2018 г. // Monitorul Oficial № 245 от 04.07.2018.

⁴² Например, в процессе разработки и принятия Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере № 270 от 23.11.2018 // Monitorul Oficial № 441-447 от 30.11.2018.

3.1.3 Коллегии министерств, министерские рабочие группы по вопросам законодательства, а также специальные рабочие группы, занимающиеся конкретными вопросами, касающимися Автономии

При формировании механизма функционирования Автономии был введен официальный канал её представительства в министерствах благодаря возможности руководителей управлений Исполнительного Комитета участвовать в заседаниях коллегий министерств.⁴³

Анализ функционирования этого формата показал, что такая форма участия дает весьма ограниченные возможности для эффективного представления интересов Автономии в исполнительных органах государственной власти, а также не служит эффективным инструментом информирования Гагаузии о вопросах, рассматриваемых министерствами, которые могут её затрагивать.

Коллегии министерств⁴⁴ созываются нерегулярно, а в случае некоторых министерств используются не очень часто. Они служат главным образом для периодического обмена информацией внутри министерств. Кроме того, после реформы центральных органов управления⁴⁵ изменилась компетенция и процедуры принятия решений во многих министерствах, а работа коллегий в новой объединенной системе министерств осложнилась.

⁴³ В соответствии со статьей 19 Закона об особом правовом статусе по предложению Главы Гагаузии руководители соответствующих отраслевых управлений входят в состав коллегий министерств и ведомств Республики Молдова.

⁴⁴ Коллегии министерств являются консультативными советами, которые занимаются вопросами, связанными с организацией деятельности соответствующего министерства в целях продвижения политик, решения актуальных проблем, подготовки краткосрочных и долгосрочных прогнозов. Также на коллегиях обсуждаются вопросы, связанные с деятельностью административных органов власти, подведомственных соответствующему министерству, рассматриваются проекты нормативных актов, обсуждаются отчеты и информация, представленные руководителями подразделений министерства и подведомственных административных органов. В состав коллегий входят министр (председатель коллегии), государственные секретари, руководители внутренних подразделений центрального аппарата министерства, а также руководители организационной структуры из сферы компетенции министерства и другие лица (в общей сложности не более 15 членов). Каждое министерство составляет повестку дня коллегии, а также график проведения совещаний.

⁴⁵ В 2017 году в соответствии со стратегией реформирования государственного управления на 2016-2020 годы, принятой Постановлением Правительства № 911 от 25.07.2016 года, Парламент принял новый перечень министерств, объединив существующие 16 министерств в 9. Для более подробной информации см. Закон № 189 от 21.07.2017 // Monitorul Oficial № 265-273 от 28.07.2017.

С точки зрения Автономии, участие в коллегиях также носит нерегулярный характер, что часто сопряжено с препятствиями, вызванными недостаточным знанием государственного языка. Точки зрения Кишинева и Комрата указывают на то, что коллегии не являются эффективным инструментом обеспечения коммуникации и участия в процессе принятия решений, и что на уровне ведомств могут потребоваться более эффективные механизмы.

Дополнительный механизм участия Автономии в законодательном процессе на правительственном уровне представлен конкретными рабочими группами по разработке законодательства и политик. Это высокоэффективные механизмы воздействия на законопроекты, поскольку они позволяют представлять взгляды Автономии в самом начале разработки законопроектов, мер политик и реформ. Однако они носят нерегулярный и несистематический характер, при этом для того, чтобы представители властей Автономии могли в них участвовать, их должны пригласить на заседание соответствующих рабочих групп. На практике власти Автономии принимают лишь очень незначительное участие в работе этих групп.⁴⁶ В некоторых случаях были созданы специальные технические рабочие группы по конкретным вопросам, касающимся Автономии, которые оказались весьма полезным и эффективным механизмом решения поставленных задач.⁴⁷

3.1.4 Выводы

С формальной точки зрения существующие каналы, позволяющие АТО Гагаузия участвовать в принятии решений центральным Правительством Республики Молдова, предоставляют гарантии и возможности представлять Автономию на национальном уровне. В частности, членство Главы Гагаузии в Правительстве является уникальным механизмом для представления интересов Автономии на национальном уровне. Со сравнительной точки зрения такое представительство является довольно исключительным. Однако

⁴⁶ Например, в процессе разработки и принятия Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере № 270 от 23.11.2018 // Monitorul Oficial № 441-447 от 30.11.2018.

⁴⁷ Например, в процессе проведения реформы местных публичных финансов 2015 года или разработки и принятия Кодекса Республики Молдова об образовании № 152 от 17.07.2014.

влияние этого механизма на политики, действия и решения Правительства ограничено. Что касается установленных функций этих механизмов, то для этого есть объективные причины. С формальной точки зрения Башкан может оказывать лишь незначительное влияние на решения Правительства, поскольку он имеет только один голос по всем вопросам, обсуждаемым Правительством, в том числе по вопросам, затрагивающим Автономию. Поэтому решения Правительства зависят от политик конкретной администрации и политического контекста. Тем не менее, членство Главы в Правительстве обеспечивает эффективный инструмент доступа к его работе и повестке дня в области разработки политик и национального законодательства, а также для оказания влияния на эти решения. Этот механизм мог бы потенциально стать более эффективным инструментом информирования об интересах Автономии, если потенциал аппарата Башкана на центральном уровне будет укреплен одновременно с внедрением гарантированных процедур консультаций, что позволит Башкану и органам исполнительной власти своевременно и взвешенно реагировать на изменения мер политик и законодательства, затрагивающих Автономию.

Что касается других форматов участия, то механизм, предусматривающий представительство Автономии в коллегиях министерств, кажется неэффективным, а с учетом важности роли коллегий в деятельности центрального Правительства - устаревшим. Следует рассмотреть вопрос о создании специальных регулярных каналов связи, таких, как совместные министерские рабочие группы, которые будут на постоянной основе рассматривать вопросы совместных компетенций, связанные с конкретными аспектами, представляющими интерес для Автономии или центральных органов власти. Для более эффективного использования роли Башкана в качестве члена Правительства в разработке национального законодательства Исполнительный Комитет АТО Гагаузия должен укрепить свой потенциал по наблюдению за процессом развития национального законодательства и вносить вклад в процессы разработки законодательства и политик.

В этой связи можно рассмотреть ряд рекомендаций по совершенствованию существующих механизмов, внедрению новых процедур или форматов участия и расширению возможностей участия и представительства Автономии в работе центрального Правительства.

3.1.5 Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой

- Укрепить потенциал аппарата Башкана по мониторингу законодательной повестки Правительства и министерств по разработке законопроектов, а также укрепить потенциал аппарата Башкана в Кишиневе посредством наличия постоянной юридической экспертизы и кадровых ресурсов. Следует рассмотреть конкретный потенциал и механизмы обеспечения более активного вклада Исполнительного Комитета в работу Башкана на центральном уровне.
- Создать и усилить мониторинг со стороны Исполнительного Комитета законотворческой повестки дня Правительства, а также укрепить потенциал представления заключений, как на уровне министерств, так и при разработке законопроектов, когда затрагиваются интересы Автономии.
- Восстановить обязательное требование о проведении консультаций и согласований с Башканом тех решений, которые могут повлиять на регион и его компетенции.⁴⁸ Крайне желательно, чтобы процесс консультаций проходил на ранних этапах подготовки мер политик или проектов законов и нормативных актов. Это должно быть отражено в положениях о разработке нормативных актов, а также в методологии *ex-ante* при разработке мер политик.
- Авторам проектов решений Правительства, а также совещаниям государственных секретарей следует рассматривать вопросы о том, влияют ли положения законопроектов на Автономное территориальное образование. Это должно стать стандартной методологией при составлении списков в целях согласования законопроектов. В этой связи было бы целесообразно укрепить потенциал аппарата Главы Автономии по мониторингу повесток дня совещаний госсекретарей.⁴⁹

⁴⁸ Согласно пункту 8 предыдущего Постановления Правительства (Постановление Правительства № 34 от 17.01.2001 г.), «проекты постановлений и ордонансов по вопросам, относящимся к АТО Гагаузия, согласовываются с Главой АТО Гагаузия».

⁴⁹ Повестка дня заседаний государственных секретарей публикуется на сайте Государственной канцелярии не позднее, чем за два дня до заседания.

- В дополнение к механизму участия Исполнительного Комитета в работе коллегий министерств следует рассмотреть новые, более эффективные формы участия, которые обеспечили бы регулярные каналы связи с министерствами. Эти модели участия могли бы принимать форму совместных рабочих групп или комиссий с участием представителей министерств и Автономии, которые бы регулярно собирались для обсуждения вопросов, затрагивающих Гагаузию, и обеспечивали бы диалог на техническом уровне для уточнения компетенций. Такие совещания могли бы также служить для Исполнительного Комитета каналом информирования о предстоящих законодательных реформах и возможностях участия в деятельности рабочих групп по разработке конкретного национального законодательства, а также политик и отраслевых реформ.

3.2 Парламентский законодательный процесс

Гагаузия получила несколько инструментов для участия в национальном законодательном процессе. Ключевым механизмом является *право инициировать национальные законы в Парламенте*. Другая, более общая возможность участия, имеющаяся также и у других государственных учреждений и территориальных единиц, предусматривает возможность участия в процессе подготовки законопроектов путем представления *заключений по законам*, представленным в Парламент. Что касается представительства в Парламенте, то в Кодексе о выборах не предусмотрено специально представительство Автономии. Предыдущая смешанная избирательная система⁵⁰ обеспечивала представительство Автономии в национальном законодательном органе посредством двух мест, распределяемых по одномандатным избирательным округам.⁵¹ Эта система

⁵⁰ Статья 79, Кодекс о выборах Республики Молдова № 1381 от 21.11.1997 // Monitorul Oficial № 81 от 8.12.1997. В 2017 году Законом № 154 от 20.07.2017 года была введена смешанная избирательная система путем внесения изменений в Кодексе о выборах и другие соответствующие законодательные акты.

⁵¹ Постановление Правительства об утверждении постоянных одномандатных избирательных округов № 970 от 15.11.2017 // Monitorul Oficial № 399-410 от 17.11.2017.

распространялась на все территориальные единицы Молдовы.⁵² В 2019 году Кодекс о выборах вернулся к пропорциональной выборной системе, которая действовала до внесения изменения в 2017 году.

Существующие конкретные формы участия представлены правом законодательной инициативы Автономии, предоставленным Народному Собранию АТО Гагаузия, как описано выше, а также посредством конкретных *совместных парламентских комиссий*, которые были созданы в национальном Парламенте в ходе нескольких попыток решить вопрос реализации особого правового статуса и механизмов, изложенных в Законе 1994 года. В связи с этим Постановлением Парламента № 345 от 23.12.1994 г. о введении в действие Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия⁵³ Правительство должно было создать совместную комиссию в составе представителей Правительства и Административного территориального образования для введения закона в действие⁵⁴. За последние двадцать лет были сформированы дополнительные комиссии в ответ на необходимость продолжения политического диалога по выработке правовых решений, способствующих реализации механизмов функционирования Автономии. Эти органы дали рекомендации Народному Собранию и Парламенту принять конкретные правовые решения для реализации особого правового статуса и компетенции Автономии.⁵⁵

Эффективное участие и влияние на процесс законотворчества в национальном Парламенте очень важны для Автономии, тем более что законодательное закрепление её статуса не очень сильно, а национальный Парламент может легко вносить поправки в законы, которые прямо или косвенно влияют на статус Гагаузии. Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия может быть изменен только в особом порядке, требующем

⁵² Например, в целях избрания одного депутата в Парламент Финляндии Аландские острова определяются в статье 25 Конституции как специальный избирательный округ.

⁵³ Постановление Парламента № 345 от 23.12.1994 г. о введении в действие Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344 от 23.12.1994 г.

⁵⁴ Была сформирована комиссия для контроля и ведения переговоров по реализации Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия. По истечении определенного периода времени комиссия была распущена на основании заключения о том, что она достигла своей цели.

⁵⁵ Более подробную информацию о работе этих комиссий см. в Главе 6 Механизмы ведения диалога между Центром и Автономией.

процедуры наличия квалифицированного большинства в Парламенте,⁵⁶ однако, закон является органическим. В этой связи решением Конституционного суда о неприемлемости конкретного дела установлено, что закон 1994 года не занимает особого положения среди норм, имеющих форму органического закона.⁵⁷ В действующей практике в случае расхождений между двумя законодательными актами, имеющими одинаковую юридическую силу, с разными решениями по одному и тому же предмету регулирования, будут применяться положения последнего принятого закона. В этой связи была выдвинута законодательная инициатива по решению данного вопроса и обеспечению защиты статуса Автономии. По инициативе Народного Собрания совместная парламентская Рабочая группа предложила внести изменения в Закон 1994 года и внесла предложение о том, что данный закон может быть изменен Парламентом только при наличии согласия Народного Собрания АТО Гагаузия. Этот законопроект был рассмотрен в Парламенте в 2016 году, однако прошел только первое чтение, и была предложена существенная поправка, заменяющая «согласие» на «консультации» с Народным Собранием.⁵⁸ Поскольку согласия достигнуто не было, проект не был продвинут дальше в рамках законодательной процедуры. В 2020 году проект закона был повторно

⁵⁶ Статья 27 (2) Закона об особом правовом статусе Гагаузии № 334 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

⁵⁷ См. заключение Конституционного Суда № 30 от 29 апреля 2016 года, пункты 31-34: «Проанализировав в связи с новыми положениями Закона о прокуратуре утверждения авторов об особом характере Закона № 344-XIII от 23 декабря 1994 года об особом правовом статусе Гагаузии и в этой связи приоритетное применение положений ст. 21 действующего закона, регламентирующих порядок назначения Генерального прокурора Прокуратуры АТО Гагаузия», Конституционный Суд отмечает следующее. Согласно пункту 7 статьи 111 Конституции, закон, регулирующий особый статус Автономного территориального образования Гагаузия, может быть изменен тремя пятими голосов избранных депутатов Парламента. Вместе с тем, указанная конституционная норма относит закон, регулирующий правовой статус Гагаузии, к категории органических законов. Конституционный суд далее подчеркнул, что в соответствии со ст. 72 п. (1) Конституции, Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы. В своей предыдущей практике Конституционный Суд отметил, что ни один органический закон не может иметь большей юридической силы по сравнению с другими органическими законами, принятыми Парламентом (решения Конституционного суда № 9 от 18 февраля 1999 года и № 12 от 11 марта 1999 года). В пункте 34 Конституционный суд заключил, что «оба закона являются органическими и имеют одинаковую юридическую силу, и в случае несогласия используются общие принципы применения закона во времени.» Суд не ссылается на другой общий принцип применения закона – *Lex specialis derogat legi generali*, также установленный в пункте 3 Статьи 5 Закона № 100 о нормативных актах.

⁵⁸ Законопроект № 318 о внесении изменений в статью 27 Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), зарегистрированном в Парламенте 15.07.2016.

представлен группой депутатов Парламента и должен быть рассмотрен. Следует добавить, что эта инициатива, предусматривающая обязательное согласие Автономии на внесение поправок в Закон 1994 года, не касается вопроса о внесении поправок в другие органические законы, которые могут повлиять на Гагаузию, а также на договоренности, принятые и предусмотренные в Законе 1994 года, путем внесения изменений в их основные положения. Очевидно, что существует необходимость в конструктивном диалоге для дальнейшего рассмотрения гарантий механизмов функционирования Автономии, но также важно продолжать осуществление полномочий Гагаузии, для которых необходимо дальнейшее законодательное разъяснение.

В последующем анализе делается попытка обсудить функции вышеупомянутых механизмов участия, их использование, а также рассмотреть возможности разработки более эффективных процедур или механизмов, позволяющих Автономии участвовать в законодательном процессе на национальном уровне для принятия решений, связанных с реализацией механизмов, предусмотренных в Законе 1994 года.

3.2.1 Представительство в Парламенте

В 2017 году была изменена избирательная система, в результате чего была введена смешанная избирательная система, при которой 50 членов Парламента (депутатов) избирались по пропорциональной системе из закрытых партийных списков, а 51 депутат избирались по одномандатным округам на мажоритарной основе.⁵⁹ Первые и единственные выборы по этой системе состоялись 24 февраля 2019 года. Смешанная избирательная система

⁵⁹ В 2017 году был принят Закон № 154 от 20.07.2017 о внесении изменений в Избирательный кодекс № 1381 от 21.11.1997 г. // Monitorul Oficial № 81 от 8.12.1997, которым была введена смешанная избирательная система выборов в Парламент Молдовы, при которой один национальный избирательный округ избирает 50 членов Парламента (депутатов) на основе пропорционального представительства по закрытым партийным спискам вместе с 51 депутатами, избранными из 51 одномандатного избирательного округа на основе мажоритарного большинства. Пункт (4) статьи 80 измененного Избирательного кодекса предусматривал, что одномандатные избирательные округа, образованные в пределах Автономного территориального образования Гагаузия, не должны выходить за ее пределы или смешиваться с населенными пунктами за пределами региона.

предусматривала представительство избирателей Автономии путем выделения двух мест, которые были предоставлены АТО Гагаузия в рамках системы одномандатных округов. Данная система представительства по одномандатным избирательным округам распространялась на всю территорию страны, при этом единые избирательные округа создавались для всех территориальных единиц второго уровня.⁶⁰ Небольшое количество выделенных мест и невозможность избирателей отзываться депутатов, которые не выполняют свой мандат в соответствии с предвыборной программой, снижало потенциальную эффективность представительства интересов региона. Кроме того, как показывает практика, значительная доля кандидатов, зарегистрированных в одномандатных округах АТО Гагаузия, представляли национальные партии. Результаты последних парламентских выборов показали, что введение в Гагаузии одномандатных округов привело к тому, что политические партии не включили представителей региона в свои списки кандидатов по пропорциональной системе по национальному избирательному округу. В результате последних выборов было избрано 3 депутата от Гагаузии, что по сравнению с представленностью в предыдущих созывах Парламента не привело к ее увеличению.⁶¹ В 2019 Кодекс о выборах вернулся к пропорциональной выборной системе, которая действовала до внесения изменения в 2017 году.

⁶⁰ Для обеспечения оптимальной организации избирательных округов и сбалансированного представительства одномандатные избирательные округа могли состоять из территориальных единиц первого уровня, принадлежащих нескольким административным округам (районам), в то время как более крупные территориальные единицы второго уровня могли быть разделены на несколько избирательных округов (например, Гагаузия, муниципий Кишинев и Бельцы). Число избирателей в одном одномандатном избирательном округе могло варьироваться от 55 до 65 тысяч избирателей, при этом допускалось отклонение не более 10%. См. статью 80 Избирательного кодекса Республики Молдова в редакции 2017 года.

⁶¹ Для сравнения, в результате выборов в Парламент по пропорциональной избирательной системе в 2010-2014 и 2015-2019 годах были избраны 4 депутата от Гагаузии. Дополнительная информация о результатах парламентских выборов в последние годы представлена по ссылке: <https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>

3.2.2 Законодательная инициатива Народного Собрания

Право Народного Собрания на законодательную инициативу гарантируется статьей 73 Конституции. Народное Собрание может инициировать в Парламенте любые законы (за исключением изменений в Конституцию). Конституция не предусматривает ограничений по кругу вопросов, по которым могут быть представлены законодательные инициативы. Хотя право вносить законодательные инициативы на национальном уровне представляет собой возможность участвовать в законодательном процессе, на практике эффективность обеспечения интересов Автономии в национальном законодательном процессе в прошлом была относительно низкой. По различным данным, с момента введения права законодательной инициативы в 2003 году только один из 12 законопроектов, внесенных Народным Собранием, перешел от стадии рассмотрения до обсуждения на пленарном заседании Парламента.⁶² На уровне АТО различные исследования и отчёты,⁶³ а также интервью и дискуссии, проведённые в рамках данного исследования, указывают на необходимость укрепления потенциала Народного Собрания по разработке качественных проектов национальных законов и их продвижения в процессе утверждения. В отчётах также отмечается, что с точки зрения Автономии необходимо выявить актуальные проблемы, влияющие на ее функционирование, и, что немаловажно, иметь комплексный подход к их законодательному урегулированию.⁶⁴

Недавно, после создания совместной парламентской Рабочей группы в 2015 году, Парламентом были предприняты законодательные шаги для решения вопроса об уточнении компетенций Автономии. В 2017 году Парламент Республики Молдова принял ряд законов, представленных Народным Собранием. Они включали изменения в законы из области культуры и

⁶² См., например, Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, Реализация статуса Автономии Гагауз-Ери: вызовы и перспективы, Pilgrim-Demo: 2015, стр. 11 и Ильмарс Солимс, Виорел Заболотник, Законодательная инициатива Народного Собрания АТО Гагаузия и заключения по проектам нормативных актов, подготовленных центральными органами государственной власти, Совет Европы: 2016.

⁶³ Доклад Совета Европы «Законодательная инициатива Народного Собрания АТО Гагаузия и заключения по проектам нормативных актов, подготовленных центральными органами государственной власти», Совет Европы: 2016.

⁶⁴ Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, Реализация статуса Автономии Гагауз-Ери: вызовы и перспективы, Pilgrim-Demo: 2015, стр. 17.

здравоохранения.⁶⁵ В отношении содержания этих законов был достигнут политический консенсус. Важно также отметить, что качество законопроектов, принятых в Парламенте, было достигнуто совместной парламентской Рабочей группой при поддержке специалистов технической группы экспертов по юридическим вопросам и юридической службы Парламента. Помимо этих законов в 2020 году были приняты предложенные совместной парламентской Рабочей группой поправки к Закону о местном публичном управлении, Закону об административной децентрализации и Закону об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, которые вводят особый уровень управления для Автономного территориального образования.⁶⁶ В данном контексте деятельность Рабочей группы по уточнению компетенций в области культуры и здравоохранения осуществлялась на основе активных консультаций. Благодаря поддержке, оказываемой Рабочей группе, наличию механизма по совместной выработке решений, при подготовке этих законов были учтены предложения органов исполнительной власти как центрального уровня, так и автономии. Кроме того, совместная парламентская платформа сыграла значительную роль в более широком освещении и продвижении этих проектов в Парламенте. Данный процесс позволил выработать более системный подход к реализации статуса Автономии, ее компетенций и их отражении в национальном законодательстве. Конкретный анализ и

⁶⁵ Были внесены изменения в четыре закона в области культуры: Закон о библиотеках № 160 от 20.07.2017 // Monitorul Oficial № 301-305 от 8.08.2017; Закон о музеях № 262 от 07.12.2017 // Monitorul Oficial № 7-17 от 12.01.2018; Закон о военных захоронениях и военных мемориалах № 161 от 20.07.2017 // Monitorul Oficial № 335-339 от 15.09.2017; Закон о внесении изменений в Закон о памятниках, возведённых в общественных местах № 232 от 10.11.2017 // Monitorul Oficial № 429-433 от 08.12.2017. Рабочей группой были представлены в Парламент два дополнительных законопроекта, вносящие изменения в Закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова № 764 от 27.12.2001 // Monitorul Oficial № 16 от 29.01.2002, Закон об административной децентрализации № 435 от 28.12.2006 // Monitorul Oficial № 29-31 от 02.03.2007 и Закон о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2006 // Monitorul Oficial № 32-35 от 09.03.2007. В ходе обсуждений в Парламенте они были изменены и возвращены Президентом Республики Молдова для повторного рассмотрения Парламентом. Третий Закон № 318 о внесении изменений в Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), зарегистрированный в Парламенте 15.07.2016 г, прошел только первое чтение. Предложения были повторно представлены группой депутатов Парламента, и первые два были приняты в 2020 году.

⁶⁶ Закон № 270 от 16.12.2020 о внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные акты (Закон № 436/2006 о местном публичном управлении - ст. 1, 2, 5; Закон № 435/2006 об административной децентрализации - ст. 4) // Monitorul Oficial № 353-357 от 22.12.2020 и Закон № 272 от 16.12.2020 о внесении изменений в Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова // Monitorul Oficial № 353-357 от 22.12.2020.

рекомендации по дальнейшему процессу диалога между законодателями Кишинева и Комрата представлены в главе 6 Механизмы ведения диалога между Центром и Автономией.

Что касается законодательной процедуры в Парламенте, то в новый проект Кодекса парламентских правил и процедур, который прошел первое чтение в Парламенте 22 ноября 2018 года, были внесены некоторые новые изменения.⁶⁷ Согласно действующей практике, законопроекты, представленные Народным Собранием, рассматриваются также, как и проекты, представленные депутатами. Это означает, что Народное Собрание должно представить только проект закона и пояснительную записку. Также не требуется представлять другие сопроводительные документы, такие как правовую, антикоррупционную экспертизу, заключения других государственных органов и результаты общественных консультаций.⁶⁸ Теперь проект Кодекса парламентских правил и процедур прямо закрепляет это исключение только для депутатов, в то время как все остальные субъекты законодательной инициативы⁶⁹ должны представлять полный пакет, требуемый новым Законом о нормативных актах.⁷⁰ Хотя в принципе эти требования позволили бы Народному Собранию готовить законопроекты более высокого качества, но учитывая нынешний потенциал

⁶⁷ Проект Кодекса все еще находится на рассмотрении Парламента, в настоящее время рассматриваются различные поправки.

⁶⁸ В соответствии со статьей 40 Закона о нормативных актах № 100 от 22.12.2017 // Monitorul Oficial № 7-17 от 12.01.2018, проект нормативного акта представляется вместе с сопроводительными материалами, включающими:

- a) пояснительную записку;
- b) при необходимости – отчет об анализе *ex-ante* или анализе последствий регулирования;
- c) оригиналы заключений и рекомендаций, поступивших в ходе согласования и публичного обсуждения;
- d) оригиналы заключений экспертизы (по борьбе с коррупцией, юридической экспертизы и т.д.);
- e) при наличии – свод замечаний и предложений органов публичной власти и свод рекомендаций представителей гражданского общества с подтверждением принятия или обоснованием отклонения предложений, замечаний и рекомендаций;
- f) для проектов со знаком «UE» – декларацию о совместимости Центра по гармонизации законодательства, а также актуализированную таблицу согласования;
- g) для нормативных актов, содержащих изменения в действующие нормативные акты, – сравнительная таблица, в которой отражаются действующие положения и предлагаемые изменения;
- h) при необходимости – другие материалы, на основе которых разработан проект нормативного акта.

⁶⁹ Правительство, Президент и Народное Собрание.

⁷⁰ Статья 70 проекта Кодекса парламентских правил и процедур № 374, зарегистрированного в парламенте 02.11.2018. <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/tabid/61/LegislativId/4433/language/ro-RO/Default.aspx>

Народного Собрания, немедленное применение этих требований очень затруднит Автономии эффективное внесение законопроектов в Парламент. Также необходимо рассмотреть несколько технических вопросов, вытекающих из этих новых процедурных требований. В процедурах, предусмотренных проектом Кодекса, не уточняется, каким образом Народное Собрание должно запрашивать экспертизу у различных центральных органов публичной власти, или какие рычаги имеет Автономия для получения документов, которые должны прилагаться к законопроекту. В этой связи следует определить четкую процедуру получения необходимых экспертиз, заключений, сопровождающих документов, а также экспертизу соответствия, выдаваемую Центром по гармонизации законодательства.

На уровне Автономии отсутствуют конкретные процедуры разработки проектов национальных законов Народным Собранием. Регламент Народного Собрания подробно регулирует процедуру принятия местных законов, но процедуры разработки и представления проектов национальных законов Парламенту Республики Молдова не регулируются на уровне Автономии. Закон о нормативных актах и Регламент Парламента Республики Молдова содержат правила, которые распространяются на всех субъектов, имеющих право законодательной инициативы, однако Народное Собрание, имеющее свой собственный процесс принятия законодательных решений, должно установить свою собственную процедуру разработки проектов национальных законов, которые будут представляться Автономией в Парламент. Потенциальная процедура должна предусматривать участие в процессе всех соответствующих публичных институтов Автономии, в том числе Исполнительного Комитета.⁷¹ Недавно Народное Собрание предприняло некоторые шаги в этом направлении и включило в новый проект Регламента ряд предложений, чтобы решить этот вопрос.

⁷¹ Отсутствует ясность в отношении того, кто может инициировать или рекомендовать Народному Собранию разработать законопроект для представления в национальный Парламент; кто отвечает за подготовку законодательной инициативы; нужно ли Народному Собранию запрашивать заключение Исполнительного Комитета; как законопроекты должны обсуждаться в комиссиях Народного Собрания.

3.2.3 **Заключения по законопроектам и консультации с Народным Собранием**

По аналогии с процессом разработки проектов нормативных документов Правительства, гагаузские власти имеют возможность давать заключения по внесенным в Парламент законопроектам.⁷² В соответствии с действующим процессом требуется, чтобы законопроект был направлен ответственной комиссией Парламента заинтересованным сторонам.⁷³ Важно отметить, что парламентская Рабочая группа предложила включить в действующий Регламент Парламента требование обязательной консультации по вопросам, имеющим отношение к Автономии. Кроме того, проект Кодекса парламентских правил и процедур, зарегистрированный в Парламенте, устанавливает прямое обязательство консультироваться с Народным Собранием и запрашивать мнения относительно законов, касающихся особого статуса, компетенции или других вопросов, связанных с Автономией. Пункт 2 статьи 209 предусматривает, что такие проекты должны направляться для получения заключения от Народного Собрания АТО Гагаузия. Народное Собрание должно дать ответ в течение 30 дней или иного срока, установленного постановлением Спикера Парламента. Непредставление заключения в установленный срок не препятствует рассмотрению законопроекта. Данное новое положение является позитивным шагом вперед в обеспечении обязательных консультаций с Народным Собранием по законопроектам, которые могут затронуть интересы Автономии. Вместе с тем оно не предусматривает согласие Автономии в отношении изменений, касающихся механизмов особого статуса Гагаузии, за которое выступает Автономия.⁷⁴

⁷² Статья 57 Регламента Парламента, принятого Законом № 737 от 02.04.1996 // Monitorul Oficial № 50/237 от 07.04.2007, требует заключения постоянных комиссий Парламента, юридического департамента Секретариата Парламента, а при необходимости Правительства и заинтересованных сторон.

⁷³ Ответственная комиссия рассматривает законопроект в течение 60 рабочих дней, обеспечив его публичное обсуждение, если Постоянное бюро Парламента не назначит другой срок. Что касается консультаций с общественностью, то в соответствии с регламентом ответственная комиссия организует публичные слушания и публичные обсуждения и может запрашивать мнение по почте.

⁷⁴ Решение ПРГ № 31 от 28.06.2016 «Об утверждении проекта Закона о внесении дополнений в статью 27 Закона № 344-XIII от 23.12.1994 года об особом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери). Проект закона изначально был представлен в Парламент Народным Собранием (законопроект № 318 от 15.07.2016), а затем был представлен повторно в 2020 году группой депутатов Парламента (законопроект № 328 от 17.06.2020), но ещё не был принят Парламентом.

С точки зрения Автономии необходимость более активного подхода к продвижению её интересов в национальном законодательном процессе нашла свое отражение в создании процесса мониторинга проектов национального законодательства Юридическим отделом Аппарата Народного Собрания.⁷⁵ При необходимости ожидается, что Юридический отдел готовит проекты заключений и представляет их Народному Собранию для рассмотрения и утверждения. Народное Собрание также рекомендовало Главе АТО Гагаузия обеспечить аналогичный мониторинг Исполнительным Комитетом проектов нормативных актов (в том числе законопроектов), которые разрабатываются на уровне Правительства. Механизм мониторинга в Народном Собрании только начал свою работу. Он обеспечивает анализ актуальности законопроектов, зарегистрированных в Парламенте, для осуществления полномочий Автономии и представление выявленных проблем для дальнейшего рассмотрения в комиссиях Народного Собрания. Создание этого механизма мониторинга на уровне Автономии дополняет новое предложение, содержащееся в проекте Кодекса парламентских правил и процедур о проведении обязательных консультаций с Народным Собранием. Ниже представлены некоторые конкретные рекомендации по повышению эффективности нового механизма мониторинга и возможности предоставления заключений.

3.2.4 Язык представления законопроектов

В соответствии со статьей 47 Регламента Парламента законопроекты представляются на рассмотрение на государственном языке с переводом на русский язык. Существующая практика позволяет депутатам Парламента вносить законопроекты как на румынском, так и на русском языках, а Секретариат Парламента отвечает за их перевод на соответствующий язык. Новые положения проекта Кодекса парламентских правил и процедур соответствуют правилам, установленным в новом Законе о нормативных актах, который требует, чтобы законы представлялись на румынском языке

⁷⁵ Решение Народного Собрания № 99-VI/VI от 08.09.2017 о создании механизма мониторинга изменений в национальном законодательстве.

(и при необходимости с переводом на русский язык).⁷⁶ Новый Закон о нормативных актах переносит обязанность переводить законы на русский язык на этап публикации уже принятых законов в Официальном Мониторе Республики Молдова.⁷⁷ Таким образом, на начальном этапе законодательной процедуры в национальном законодательном органе проекты законов могут быть недоступны на русском языке и могут быть переведены на него только после принятия закона в окончательном чтении и его направления для публикации.

Язык представления проектов законов и нормативных актов является серьезным вопросом, который влияет на участие АТО Гагаузия в законотворческом процессе с нескольких точек зрения. Он влияет на способность Автономии осуществлять мониторинг законотворческого процесса на национальном уровне, а также готовить и представлять заключения по законопроектам. Эти языковые требования подчеркивают необходимость принятия мер и политик, которые обеспечили бы возможность участия публичных органов власти Автономии в законодательном процессе на национальном уровне. Это связано с необходимостью внедрения общей политики для решения существующих языковых вопросов в отношении Автономии, включая знание государственного языка в Гагаузии, а также стратегии многоязычной политики Автономии. В то же время языковую политику необходимо рассматривать в более широком контексте многоязычного характера населения, и при изменении языковых требований следует предусматривать специальные меры, позволяющие учесть этот факт.

⁷⁶ Статья 54 Закона о нормативных актах устанавливает, что тексты проектов нормативных актов готовятся на румынском языке. Кроме того, в ней предусматривается, что автор проекта нормативного акта передает органу публичной власти, наделенному компетенцией по принятию, утверждению или изданию текста проекта на румынском языке с переводом, при необходимости, на русский язык. Проекты нормативных актов автономных территориальных образований с особым правовым статусом разрабатываются на румынском языке и одном из официальных языков, используемых на его территории. Перевод проекта нормативного акта на один из языков международного пользования обеспечивается при необходимости органом, уполномоченным принимать, утверждать или издавать соответствующий акт.

⁷⁷ См. статью 56 (7) Закона о нормативных актах № 100 от 22.12.2017 // Monitorul Oficial № 7-17 от 12.01.2018.

3.2.5 Выводы

Представительство и участие Автономии в национальном законодательном процессе имеет решающее значение с точки зрения необходимости дальнейшей законодательной реализации особого правового статуса Гагаузии и её полномочий. В последнее время был достигнут определенный прогресс в области совершенствования механизмов и средств участия в национальном законодательном процессе. Осознание как центральными, так и властями Автономии необходимости укрепления процедурных гарантий привело к появлению предложений по наращиванию потенциала и введению новых гарантий, позволяющих обеспечить активное и эффективное участие Автономии в законодательном процессе. Об этом свидетельствует создание в Народном Собрании механизма мониторинга, направленного на анализ проектов национальных законов, а также предложение о введении в новый Кодекс парламентских правил и процедур обязательных консультаций с Народным Собранием и запрашиванием его заключений по проектам законов, которые касаются или затрагивают вопросы автономного статуса или Автономии.

Данные шаги можно считать серьезным прогрессом на пути расширения эффективного участия Гагаузии, в частности, в содействии реализации механизмов Автономии в национальном законодательном процессе. Однако эта новая практика обеспечит успешные результаты в осуществлении статуса Автономии только в том случае, если она будет сопровождаться укреплением потенциала использования этих механизмов. Поскольку они еще не были эффективно реализованы (или приняты), остается наблюдать, каким образом они повысят эффективность представления интересов Автономии в Парламенте. Парламентская Рабочая группа также играет важную роль в этих процессах, выступая в качестве совместной платформы по поиску решений и соглашений по вопросам, касающимся Автономии. Совместная парламентская Рабочая группа является важным инструментом для обсуждения решений, необходимых для обеспечения функционирования Автономии, однако, учитывая консультативный характер ее решений, Рабочая группа и все заинтересованные стороны должны уделять повышенное внимание продвижению потенциальных решений в целях достижения политического консенсуса в Парламенте.

В заключении следует отметить, что существующие механизмы позволяют Автономии играть активную роль в определении законодательной повестки дня путем представления законопроектов, направленных на обеспечение реализации механизмов функционирования Гагаузии. Однако рычаги Автономии в законодательных решениях ограничены. Тем не менее Автономия может усилить свое влияние благодаря весьма активному участию в национальном законодательном процессе.

В рекомендациях, представленных ниже, указывается ряд возможностей и практических шагов, как на уровне Автономии, так и внутри самого Парламента, которые способствовали бы повышению эффективности осуществления Народным Собранием своего права законодательной инициативы и эффективному и продуктивному диалогу между законодателями.

3.2.6 Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой

Законодательная инициатива Автономии

- Необходимо разработать четкую нормативную базу на уровне Автономии, регулирующую процедуры разработки проектов национальных законов Народным Собранием. Это должно также включать регулирование процедур взаимодействия между Исполнительным Комитетом и Народным Собранием при подготовке национальных законопроектов.
- Укрепление потенциала Народного Собрания по соблюдению стандартов законодательного процесса на национальном уровне. Это потребует:
 - Укрепления потенциала Секретариата Народного Собрания Гагаузии и его юридических служб в области подготовки проектов национальных законов, в том числе путем повышения навыков выполнения процедурных и формальных требований представления законопроектов;

- Отслеживания и анализа национальной законодательной базы, включая совершенствование навыков толкования национального законодательства;
- Совершенствования языковых навыков на государственном языке.
- Установление четких каналов и процедур консультаций с соответствующими органами центрального уровня, в частности, с министерствами, на подготовительных этапах разработки проектов национальных законов.
- Укрепление процедурного потенциала и возможностей для обеспечения продвижения инициатив Народного Собрания Гагаузии в законодательном процессе. Это потребует создания каналов связи между секретариатами Народного Собрания и Парламента Республики Молдова для обеспечения информации о процессе и статусе представленных законопроектов; а также укрепление потенциала Секретариата Народного Собрания Гагаузии по отслеживанию заключений и экспертиз по законодательным инициативам и представлению проектов инициатив в соответствующие постоянные комиссии.
- Для продвижения принятия законопроектов, представленных Народным Собранием, парламентская Рабочая группа должна участвовать в продвижении согласованных решений среди политических партий Парламента.
- Конкретные рекомендации по процессу диалога в рамках Рабочей группы, которая обеспечивает совместную платформу для диалога по консолидации национального законодательства в целях реализации статуса Автономии, приводятся в главе 6 Механизмы ведения диалога между Центром и Автономией.

Заключения и консультации с Народным Собранием по национальным законопроектам

- Следует поддержать гарантию проведения консультаций и получения заключений Народного Собрания в тех случаях, когда законопроект затрагивает статус Автономии, как это предусмотрено в новом проекте Кодекса парламентских процедур и правил. В случае принятия, необходимо предусмотреть внутренние процедуры анализа для обеспечения выполнения обязательного требования проведения консультаций, и если это требование не соблюдается, то должны быть предусмотрены гарантии обеспечения ее соблюдения.
- Повышение потенциала Юридического отдела Народного Собрания в вопросах подготовки заключений. Это должно сопровождаться повышением уровня знаний государственного языка, а в краткосрочной перспективе - наращиванием потенциала переводческих служб. В этой связи следует укрепить потенциал Юридического отдела Народного Собрания по мониторингу и анализу национальных законопроектов. Важно, чтобы Исполнительный Комитет участвовал в процессе подготовки заключений. Для этого следует также рассмотреть вопрос о процессе мониторинга национального законодательства в Народном Собрании.
- Конкретная мера защиты статуса Автономии была предложена Рабочей группой в законопроекте, представленном Народным Собранием Парламенту. В данном законопроекте предусматривается положение о том, что Закон 1994 года может быть изменен Парламентом только при наличии согласия со стороны Народного Собрания Гагаузии. Хотя после первого чтения данный законопроект не был продвинут дальше из-за различий в позициях в Парламенте, следует рассмотреть вопрос о закреплении Закона об особом правовом статусе, а также, что важно, защиту статуса Автономии в общей системе законодательной базы Молдовы.



4

Органы самоуправления Автономии и их взаимоотношения с центральными органами власти



Отношения центральных органов власти с любой автономией всегда функционируют в более широком контексте структуры и организации административно-территориального управления страны. То, как автономия включается и рассматривается в рамках этой организации, в значительной степени определяется политической структурой государства в зависимости от того, является ли оно унитарным, регионализированным или федеративным, и в какой степени применяет принцип субсидиарности посредством децентрализации государственных полномочий. Это ключевые факторы, влияющие на организацию взаимоотношений между центром и автономной территорией как субнациональной единицей территориального устройства государства.

Однако автономии часто отличаются от других субнациональных территориальных образований характером своих компетенций, законодательными полномочиями, предоставленной степенью самоуправления и другими специфическими особенностями. Эти политические механизмы также создают конкретные институциональные отношения и системы сдержек и противовесов, отражающие тот факт, что они были созданы для урегулирования конфликта и для защиты конкретной этнической группы, проживающей в границах данного государства. Такие факты часто находят свое отражение в различных институтах, созданных в рамках автономии, а также в различных взаимоотношениях между центральными институтами власти и автономной территорией.

Что касается специфического контекста Молдовы, то система местного публичного управления, за исключением АТО Гагаузия, характеризуется симметричной административно-территориальной организацией, не имеющей регионального уровня.⁷⁸ АТО Гагаузия имеет особый правовой статус и

⁷⁸ Молдова является унитарным государством, организованным на основе двухуровневой системы местного публичного управления (районы и административно-территориальные единицы первого уровня (города, сёла, коммуны)) и особого административного уровня для Автономии, при этом в настоящее время осуществляется реформа административной децентрализации. В то же время Молдова разделена на 6 регионов развития, но они не имеют статуса юридического лица, не являются административно-территориальными единицами и не имеют выборных органов. С институциональной точки зрения они подчинены центральному органу публичного управления (Министерству Сельского Хозяйства Регионального Развития и Окружающей Среды) и созданы для планирования, реализации и оценки политик в области регионального развития. Аналогичным образом, в целях статистического учета на основе регионов развития в 2017 году было создано 6 регионов NUTS.

занимает особое и уникальное положение по сравнению с другими органами местного самоуправления Республики Молдова. Автономия была создана на основе политического соглашения, закрепленного как в Законе 1994 года, так и в Конституции Республики Молдова. АТО Гагаузия имеет право принимать местные законы, и ей предоставлено право самостоятельно решать определенные политические, экономические и культурные вопросы в пределах своей компетенции. Эта позиция находит свое отражение в особых отношениях и участии представителей исполнительной власти Автономии в национальных правительственных структурах, а также в праве выдвигать кандидатуры на должности руководителей некоторых децентрализованных служб. Однако если говорить о системе взаимоотношений Центра с Автономией как самоуправляемой территорией, то она в значительной степени ассимилируется наряду с районными и муниципальными органами власти, несмотря на то, что ей был предоставлен особый административный уровень⁷⁹.

С точки зрения отношения Центра к институциональным структурам Автономии, будь то в рамках более широкой структуры национальной административно-территориальной организации или конкретного механизма её самоуправления, отношение Центра характеризуется государственным надзором, необходимым для обеспечения соблюдения властями Гагаузии конституционного порядка и прав граждан.⁸⁰ Когда же дело касается различных уровней управления и передачи полномочий, в зависимости от характера передаваемых полномочий, нередко требуется координация и сотрудничество между Центром и Автономией для обеспечения

⁷⁹ Закон № 270 от 16.12.2020 о внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные акты (Закон № 436/2006 о местном публичном управлении - ст. 1, 2, 5; Закон № 435/2006 об административной децентрализации - ст. 4) // Monitorul Oficial № 353-357 от 22.12.2020 и Закон № 272 от 16.12.2020 о внесении изменений в Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова // Monitorul Oficial № 353-357 от 22.12.2020.

⁸⁰ Если говорить более конкретно, то центральный надзор направлен на обеспечение защиты граждан, соблюдение принципов верховенства права и надлежащего управления на территории Автономии. Необходимо также гарантировать надлежащее обеспечение охраны территории, земель и ресурсов, являющихся частью национальной территории и национального достояния. То же самое относится и к использованию государственных финансовых ресурсов. Этот надзор более конкретно представлен деятельностью общих судов, управлений внутренней безопасности и полиции, а если речь идет о финансах, то аудитом. В тех случаях, когда предоставляются законодательные и регулирующие полномочия, государство проверяет соответствие местных законов предоставленным полномочиям посредством судебного контроля.

эффективного и действенного осуществления полномочий, осуществляемых самоуправляемой территорией, что требует создания конкретных каналов связи или представительства. Наконец, размещение децентрализованных служб на территории Гагаузии представляет собой важный компонент взаимоотношений между Центром и Автономией.

В следующих двух разделах основное внимание уделяется тому, как эти типы отношений и функций применяются в контексте Автономии, в частности, как они организованы в контексте законодательных полномочий Народного Собрания и полномочий, выполняемых Исполнительным Комитетом АТО.

4.1 Народное Собрание (Халк Топлушу)

Осуществление полномочий АТО Гагаузия возложено на ее представительные и исполнительные органы. Народное Собрание Гагаузии является представительным органом власти региона. Закон 1994 года предоставляет Народному Собранию право принимать местные законы в областях, относящихся к компетенции Автономии. Помимо своей законодательной функции Народное Собрание осуществляет надзор за деятельностью исполнительного органа Автономии, назначает государственных должностных лиц и вносит предложения в центральные органы власти по кандидатам на руководящие должности некоторых децентрализованных структур центрального Правительства, расположенных в Гагаузии⁸¹. В дополнение к этим функциям Народное Собрание также имеет право инициировать законодательство в Парламенте⁸² и обращаться в Конституционный суд в случаях, когда нормативные акты национального уровня нарушают компетенцию Автономии.⁸³ Более подробно эти функции рассматриваются в различных частях настоящего отчёта.

⁸¹ Дополнительная информация о других функциях, выполняемых Народным Собранием, представлена в публикации Любы Кузнецовой «Функциональный и институциональный анализ Народного Собрания Гагаузии», ПРООН, Кишинев: 2017, стр. 7.

⁸² Дополнительная информация о законодательной инициативе Народного Собрания в национальном Парламенте представлена в Разделе 3.2.2 Главы 3 настоящего отчёта.

⁸³ Дополнительная информация о праве Народного Собрания обращаться в Конституционный суд представлена в Разделе 5.1 Главы 5 о механизмах государственного надзора и разрешения споров.

4.1.1 *Осуществление полномочий Автономии по принятию местных законов.*

Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия перечисляет области, где Народное Собрание может принимать местные законы, но эти области определены лишь в общих чертах, без дальнейшего уточнения или четкого разграничения полномочий между национальным уровнем и уровнем Автономии. Иными словами, материальный объем компетенций Автономии в каждой конкретной сфере не определен. В этой ситуации, когда большинство полномочий Автономии, предоставленных Законом 1994 года, разделяется с Центром, у Народного Собрания нет четких рамок, определяющих те конкретные области, которые оно может регулировать. В этих условиях законы, принятые Автономией, часто оспариваются в рамках системы государственного контроля и судебного надзора за местным законодательством из-за различий в положениях местных законов Гагаузии и национальных законов.⁸⁴ Недавние усилия совместной парламентской Рабочей группы привели к некоторым изменениям в конкретных национальных законах в области культуры, которые уточняют полномочия Гагаузии по регулированию конкретной области в соответствии с правилами Автономии.⁸⁵ В этой связи существует явная необходимость в системном процессе уточнения полномочий Автономии и их правового закрепления. Это позволит в значительной степени решить основные проблемы, связанные с нынешним применением административного контроля и оспариванием местных законов в общих судах.

Что касается законотворчества, то Закон 1994 года предоставил Народному Собранию право принимать местные законы в области переданных ему полномочий.⁸⁶ В среднем Народное Собрание принимает около 20 местных

⁸⁴ В главе 5 настоящего отчёта приводятся некоторые ограниченные данные о количестве аннулированных местных законов. Например, в статистических данных, предоставленных юридической службой секретариата Народного Собрания, отмечается, что в период с 2013-2018 гг. в судебном порядке было полностью или частично отменено 11 различных местных законов и решений Народного Собрания АТО.

⁸⁵ Как, например, четыре закона в области культуры, принятые Парламентом в 2017 году - Закон о библиотеках № 160/2017; Закон о музеях № 262/2017; Закон о воинских захоронениях и военных мемориалах № 161/2017; Закон о памятниках, возведённых в общественных местах № 192/2017.

⁸⁶ Статья 12 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

законов в год.⁸⁷ Характер этих законов не определен ни в Законе об особом статусе АТО Гагаузия, ни в Конституции Республики Молдова. Система нормативных актов Республики Молдова регулируется Законом о нормативных актах. Согласно Конституции, национальные законы Республики Молдова, принятые Парламентом, делятся на три категории: конституционные, органические, ординарные (каждая категория имеет свою процедуру голосования).⁸⁸ Полный перечень всех нормативных актов нормативной системы Республики Молдова можно найти в Статье 6 Закона о нормативных актах.⁸⁹ Эта статья, хотя логически и начинается с конституционной нормы и законов Парламента и переходит к другим нормам, не устанавливает явно иерархию норм. Об этом говорится в Статье 7, регламентирующей юридическую силу нормативных актов, где установлено, что «юридическая сила нормативных актов устанавливается в зависимости от компетенции и статуса органа публичной власти, издавшего акт, а также от категории акта. Пределы компетенции по принятию, утверждению или изданию нормативных актов установлены Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве № 136/2017 и другими нормативными актами». Эти положения закрепляют принципы, однако они не проясняют в достаточной степени иерархию норм, и в случае возникновения вопросов в этой связи суды должны применять правовую доктрину. Регулирование системы норм прямо не определяет место местных законов в иерархии норм. Тем не менее, в статье 17 Закона о нормативных актах предусматривается, что нормативные акты, принятые

⁸⁷ В 2013 году Народное Собрание приняло 27 местных законов, в 2014 году – 20, в 2015 году – 13, в 2016 году – 13, в 2017 году – 21, в 2018 году – 11. Больше информации содержится в новой базе данных местных законов АТО Гагаузия по следующей ссылке: https://drive.google.com/drive/folders/1v_vlBgF7y3vRD-GPgQjHmByB55LOGSPa

⁸⁸ См. статью 8 Закона о нормативных актах и статью 72 Конституции Республики Молдова.

⁸⁹ Статья 6 Закона о нормативных актах предусматривает, что законодательство Республики Молдова состоит из следующих нормативных актов:

- a) Конституция Республики Молдова;
- b) законы и решения Парламента;
- c) указы Президента Республики Молдова;
- d) постановления и ордонансы Правительства;
- e) нормативные акты центральных органов государственного управления;
- f) нормативные акты автономных органов государственной власти;
- g) нормативные акты органов власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом;
- h) нормативные акты органов местного публичного управления.



органами власти образований с особым правовым статусом, должны соответствовать национальному законодательству Республики Молдова.⁹⁰ При применении судебного контроля за местными нормативными актами законы АТО, в случае их противоречий с национальным законодательством, отменяются.⁹¹

4.1.2 Законодательные процедуры принятия местных законов Автономии

Когда речь заходит о реальной практике разработки и принятия законов Автономии, законодательный процесс Гагаузии имеет процедуры проверки соответствия местных законов национальной законодательной базе. В этой связи юридическая служба Народного Собрания проверяет соответствие проектов местных законов положениям национального законодательства⁹², и запрашивается заключение Главного управления юстиции АТО Гагаузия (деконцентрированная структура Министерства юстиции, расположенная в Комрате).⁹³ Проекты местных законов также направляются на согласование Исполнительному Комитету, который рассматривает их на предмет соответствия как национальному, так и местному законодательству.⁹⁴ Однако, несмотря на наличие вышеупомянутых процедур, местные законы, вытекающие из этого процесса, зачастую не проходят контроль, осуществляемый Центром.⁹⁵

⁹⁰ В статье 2 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия, а также в статье 17 Закона о нормативных актах № 100 от 22.12.2017 предусмотрено требование соответствия норм, принятых органами Автономии, законодательству Республики Молдова.

⁹¹ Более подробно об этом см. в Главе 5 о механизмах государственного надзора и разрешения споров между Центром и Автономией.

⁹² Статья 63 Закона АТО Гагаузия № 2 от 21.12.2012 года о регламенте Народного Собрания.

⁹³ Пункт 2 статьи 77, пункт 1 статьи 86, пункт 1 статьи 87 там же.

⁹⁴ Пункт 5 статьи 61 и пункт 2 статьи 63 там же.

⁹⁵ См. Главу 5 Механизмы государственного надзора и урегулирования споров между Центром и Автономией.

4.2 Исполнительный Комитет АТО Гагаузия и его взаимоотношения с центральными органами власти

Исполнительная власть Автономии представлена Исполнительным Комитетом, коллективным органом, возглавляемым Башканом. Обязанности Исполнительного Комитета включают разработку и реализацию мер политик в области переданных Автономии полномочий. При осуществлении своих функций Исполнительный Комитет принимает постановления и распоряжения, основанные на коллегиальном принятии решений. Он также играет важную роль в предоставлении населению региона государственных услуг (напрямую или через институты, подчиненные Автономии).

Полномочия Исполнительного Комитета Гагаузии определены в статье 17 Закона 1994 года, однако, подобно Народному Собранию, они определены очень широко без четкого разграничения и разделения с компетенциями центральных органов власти в соответствующих областях. Отсутствие четкого определения компетенций органов исполнительной власти Гагаузии в области совместных компетенций создает неопределенность в отношении границ компетенций Исполнительного Комитета в области регулирования и управления, а также механизмов финансирования компетенций Автономии.

То, как Исполнительный Комитет принимает решения и осуществляет управление Автономией, является сложной и широкой областью изучения. В настоящем отчёте эти области рассматриваются главным образом с точки зрения отношений между Центром и Автономией, поэтому исчерпывающий анализ полномочий Исполнительного Комитета в различных областях или обзор внутренних процедур принятия решений и используемых бизнес-процессов выходит за рамки данного отчёта.⁹⁶ Основное внимание в следующих разделах уделяется ключевым аспектам и вопросам, связанным с принятием решений на уровне Гагаузии, которые играют важную роль в эффективном её функционировании, а также их анализу с точки зрения

⁹⁶ Проект «Поддержка местных органов государственной власти в АТО Гагаузия», финансируемый Европейским Союзом и реализуемый Исполнительным Комитетом при поддержке международных и местных экспертов, охватывает, среди прочих приоритетов и мероприятий, функциональный анализ исполнительного органа АТО с более детальным изучением его структуры, процедур принятия решений и используемых бизнес-процессов.

распределения полномочий между Центром и Автономией. Анализ в основном касается проблем, возникающих в связи с нечетким распределением полномочий между Центром и Автономией, и рассматривает их влияние на эффективную реализацию полномочий исполнительного органа Гагаузии. В анализе также рассматриваются отношения, возникающие в связи с наличием на территории Автономии децентрализованных служб, входящих в состав Исполнительного Комитета, и переплетением центральных исполнительных структур с администрацией Гагаузии.⁹⁷ В последующем анализе представлено три наглядных примера, иллюстрирующих конкретное влияние вышеупомянутой ситуации.

4.2.1 Меры политик в области занятости и оплаты труда в публичном секторе

Одним из конкретных примеров проблем, связанных с разделением компетенций, являются меры политик в области занятости и оплаты труда в публичном секторе. С точки зрения сравнительного анализа субнациональные органы самоуправления (и автономные регионы, в частности) нередко имеют полную свободу действий при определении штатного расписания и оплаты труда государственных служащих и сотрудников своей администрации при условии, что у них есть достаточные финансовые ресурсы и гарантии соблюдения общих правил подотчетности и надлежащего управления, а также наличия четких принципов, регулирующих деятельность службы в публичном секторе. Политика в области занятости и оплаты труда является важным инструментом автономии, позволяющей ей обеспечивать предоставление государственных услуг на должном уровне, эффективное функционирование органов самоуправления, а также создавать стимулы для населения занимать государственные должности на территории автономии.

⁹⁷ На уровне Автономии в состав Исполнительного Комитета входит несколько децентрализованных структур центральных органов публичного управления, имеющих полное право голоса при принятии решений.

Когда речь заходит о кадровой политике, то Исполнительный Комитет и другие органы АТО обладают лишь частичной компетенцией в этом отношении. Штатное расписание Исполнительного Комитета утверждается Народным Собранием по предложению исполнительного органа Автономии. Однако окончательное штатное расписание, как Исполнительного Комитета, так и Народного Собрания должно быть одобрено центральными органами власти. Эта практика утверждения штатных расписаний распространяется на все местные органы публичной власти по всей территории Молдовы.⁹⁸

Что касается политики в области оплаты труда, то заработная плата всех государственных служащих и других работников в публичном секторе АТО Гагаузия определяется на центральном уровне, а Исполнительный Комитет и Народное Собрание не имеют полномочий по принятию решений по этим вопросам.⁹⁹ Следует отметить, что Закон 1994 года предусматривает, что Исполнительный Комитет обеспечивает регулирование заработной платы на территории Автономии.¹⁰⁰ Однако эти полномочия были переняты центральными органами власти, в связи с тем, что новый органический Закон о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере превалирует над нормой Закона 1994 года, предоставляющей Автономии данные компетенции. Как отмечалось выше, право определять политику в области государственного кадрового обеспечения и оплаты труда является очень важным атрибутом для любых автономных и самоуправляющихся территориальных единиц и должно рассматриваться соответствующим образом.

4.2.2 Налоговые отношения

Публичные финансы представляют собой значительную область взаимоотношений между Центром и Автономией, а также являются важной основой для развития региона и реализации принятых политик. Безусловно, эта область

⁹⁸ Статья 67 Закона о государственной должности и статусе государственного служащего, № 158 от 04.07.2008 // Monitorul Oficial № 840 от 01.01.2009.

⁹⁹ Закон о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере № 270 от 23.11.2018 // Monitorul Oficial № 441-447 от 30.11.2018.

¹⁰⁰ Подпункт с) пункта 1 статьи 17 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия.

является очень комплексной, поэтому в данном анализе будут затронуты только основные черты, определяющие отношения между Центром и Автономией в этой сфере, чтобы продемонстрировать, как эти отношения работают.

АТО Гагаузия занимает особое положение по сравнению с другими территориальными единицами, когда речь заходит о доходах бюджета Автономии. В связи с этим, бюджет региона состоит, помимо собственных доходов, из 100% подоходного налога с физических лиц, 100% подоходного налога с юридических лиц, 100% НДС на товары, произведенные и оказанные услуги на территории Автономии, 100% акциза на товары, облагаемые данным видом налога, произведенные на территории АТО, а также целевых трансфертов и других источников доходов, согласно закону.¹⁰¹ Для сравнения, административно-территориальные единицы второго уровня (районы) в дополнение к своим собственным доходам получают только 25% подоходного налога с физических лиц и доходы от трансфертов общего и специального назначения из государственного бюджета. Еще одной особенностью финансово-бюджетных отношений Гагаузии является то, что регион не участвует в схеме выплаты выравнивающих трансфертов, которая применяется для других органов местного самоуправления страны, но это является результатом того, что Автономия не вносит свой вклад в формирование Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц (подоходный налог с физических лиц, являющийся главным источником данного фонда, остается в бюджете Гагаузии в полном объеме).

Что касается разработки и принятия бюджета Автономии, то власти АТО Гагаузия обладают значительной автономией, которая основана на четко определенных источниках доходов, как от собственных доходов, так и от доли общегосударственных налогов. Что касается расходов, то бюджет Автономии в основном состоит из нецелевых средств¹⁰², поэтому органы власти АТО пользуются высокой степенью независимости при определении своих приоритетных расходов. Однако взаимоотношения между Центром и

¹⁰¹ Статья № 5, пункт (3) Закона о местных публичных финансах № 397 от 16.10.2003 // Monitorul Oficial № 248-253 от 19.12.2003.

¹⁰² Это означает, что они не связаны с конкретной областью расходов или приоритетом, они имеют общее назначение, и самоуправляющаяся территориальная единица может принять решение о приоритетности расходов. Целевые средства, например, некоторые трансферты на образование, на ремонт дорог и т. д. ограничены конкретной областью или целью расходов.

Автономией в этих вопросах характеризуются высокой степенью координации. Министерство финансов издает ежегодные методические циркуляры, проверяет проект бюджета, а также получает периодические и годовые отчеты об исполнении бюджета.

Интервью, проведенные с представителями Автономии и центральных органов власти, подтвердили, что в настоящее время многие вопросы, касающиеся распределения налоговой базы между Центром и Гагаузией решены. Это также подтверждается различными исследованиями и докладами, подготовленными неправительственными организациями и независимыми экспертами.¹⁰³ С другой стороны, когда речь заходит о ресурсах из различных национальных фондов развития¹⁰⁴, власти АТО Гагаузия обеспокоены уровнем участия Автономии в этих фондах. По мнению некоторых заинтересованных сторон из Комрата, Автономия имеет ограниченный доступ к этим ресурсам и получает из этих фондов меньше средств по сравнению с другими регионами с точки зрения процентной доли населения, проживающего в Гагаузии, от общей численности населения в стране. Кроме того, некоторые заинтересованные стороны утверждают, что Автономия недостаточно широко представлена в советах по администрированию соответствующих фондов и не принимает надлежащее участие в процессе отбора финансируемых проектов.¹⁰⁵ Система распределения государственных финансов сложна

¹⁰³ Например, в недавнем отчете Expert-Grup, опубликованном в июле 2019 года, говорится, что «эволюция доходов по сравнению с 2014 годом ясно показывает, что система формирования доходов более выгодна для Гагаузии по сравнению с остальной частью страны. Так, в период с 2014 по 2018 год доля Гагаузии в консолидированном бюджете выросла на 1,51%, что составило самый высокий темп роста по сравнению с другими местными органами власти. Также в Гагаузии зафиксирован самый высокий уровень общих доходов бюджета на душу населения, составивший 5497,4 лея или 189% роста по сравнению с 2014 годом. Начиная с 2017 года, Гагаузия опередила Кишинев по уровню доходов в бюджет на душу населения, в 2018 году эта разница составила 268 леев или на 5,1% больше, а по сравнению с Бельцами эта разница значительно выше, 1398 леев или на 34,1% больше (в Гагаузии).» Думитру Будянски, Финансовая автономия в Республике Молдова: эволюция местных бюджетов. Expert-Grup, Кишинев 2019, стр. 6.

¹⁰⁴ Такие как Национальный фонд регионального развития, Фонд энергоэффективности, Экологический фонд, Национальный дорожный фонд, Фонд социальных инвестиций и т.д.

¹⁰⁵ Эти вопросы поднимались представителями Гагаузии по разным поводам, в том числе в ходе проведенных интервью в целях подготовки данного отчёта, а также на заседаниях совместной парламентской Рабочей группы по Гагаузии и на встрече с Исполнительным Комитетом 8 декабря 2020 года. Дополнительную информацию о поднятых вопросах и решениях Рабочей группы относительно распределения средств из национальных фондов развития и капитальных инвестиций, см. <http://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuiUTAGagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>

и должна рассматриваться с системной точки зрения. Часто бывает так, что Автономии удается договориться об особом режиме для своей территории, поскольку фискальная политика и фискальные отношения являются краеугольным камнем самоуправления территории, поэтому статус АТО в этой сфере должен рассматриваться с точки зрения конкретного существующего финансового механизма и целесообразности участия в других национальных фондах.

4.2.3 Отношения между Исполнительным Комитетом и децентрализованными¹⁰⁶ структурами публичного управления

На территории Автономии существует несколько децентрализованных служб и структур центрального публичного управления.¹⁰⁷ Некоторые из них охватывают только административную территорию Гагаузии, в то время как другие в дополнение к Автономии обслуживают еще несколько соседних районов. Координация деятельности этих децентрализованных служб возложена на Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии, которое также осуществляет административный контроль за нормативными актами, принимаемыми властями АТО Гагаузия. Более подробное описание и анализ специфической роли Территориального бюро Комрат Государственной канцелярии и связанных с этой структурой отношений между Центром и Автономией представлены в Главе 5 Механизмы государственного надзора и урегулирования споров.

В результате недавних реформ в области центрального публичного управления некоторые децентрализованные службы, которые ранее находились в Комрате, например, Экологическая инспекция, были закрыты или

¹⁰⁶ В соответствии с системой государственного управления Молдовы децентрализованные службы являются специализированными институтами центральных органов государственного управления, расположенными в территории, которые подчинены министерствам и другим центральным государственным органам власти. В отличие от децентрализации, когда полномочия передаются самоуправляющимся единицам, в случае децентрализации административные полномочия передаются от министерств и других центральных органов государственной власти к их собственным институтам в территории.

¹⁰⁷ Например, Государственное казначейство, Агентство государственных услуг, Агентство занятости населения, Инспекция по охране труда.

объединены с другими структурами или перемещены в другую местность. Несмотря на то, что это центральные службы публичного управления, гагаузские власти выразили озабоченность и недовольство в связи с удалением офисов с территории Автономии. Этот случай важно упомянуть в гораздо более широком контексте участия Автономии в процессах принятия решений на национальном уровне. Неудовлетворительный характер этих результатов с точки зрения Автономии подтверждают комментарии и рекомендации, изложенные в предыдущих главах, в которых делается вывод о том, что в процессе таких реформ необходимы надлежащие консультации и постоянная связь между центральными органами власти и органами власти Автономии.

Анализ структуры Исполнительного Комитета показывает наличие специфического переплетения центральных исполнительных структур с администрацией Автономии. В состав Исполнительного Комитета Гагаузии входят несколько децентрализованных структур центральной власти, однако они подчинены центральным органам публичной власти¹⁰⁸. Руководители этих децентрализованных структур участвуют в заседаниях Исполнительного Комитета, а также имеют в нем право голоса. Власти АТО Гагаузия предлагают кандидатуры руководителей этих Главных управлений для утверждения соответствующим министерством или центральным государственным органом.¹⁰⁹ Членство и участие этих структур в заседаниях Исполнительного Комитета АТО может быть отчасти полезным и может способствовать расширению сотрудничества и обмена информацией между Центром и Автономией.

4.3 Выводы

Отсутствие детального разграничения полномочий между центральными органами власти и законодательными и исполнительными органами Автономии в значительной степени влияет на отношения между Центром и

¹⁰⁸ Главное управление юстиции АТО Гагаузия, Главное управление внутренних дел и Главное управление Службы информации и безопасности.

¹⁰⁹ Например, руководитель Главного управления юстиции АТО Гагаузия назначается Министерством юстиции по предложению Народного Собрания.

Гагаузией относительно осуществления её полномочий и компетенций. С учетом существующей нормативно-правовой базы для принятия местного законодательства и последующего централизованного надзора за этим законодательством посредством административного контроля и судебного надзора возможности Автономии осуществлять свои полномочия принимать местные законы ограничены. Национальная правовая база устанавливает требование о соответствии норм Автономии системе национальных законов. Это обычное условие для самоуправляющихся единиц, обладающих регулируемыми или законодательными полномочиями, однако оно обычно применяется в тех случаях, когда четко определено распределение законодательных полномочий. С последующим установлением административного контроля со стороны государства и судебного надзора, при котором национальные законы имеют преимущественную силу над местными законами, полномочия Автономии по разработке местного законодательства существенно ограничиваются. В этой связи перед органами власти Гагаузии возникают реальные проблемы при осуществлении законотворчества в областях совместных компетенций. Местное законодательство может быть более конкретным, но оно не может противоречить национальным законам.

С процедурной точки зрения местные нормативные акты, требующие оценки соответствия законов Автономии национальному законодательству, существуют, однако без высокого уровня предварительной координации с министерствами центрального уровня относительно того, что может регулировать Автономия, очень трудно обеспечить соблюдение национальных законов и соответствие требованиям существующего механизма. Эти вопросы можно было бы в определенной степени смягчить путем надлежащего прояснения компетенций между Центром и Автономией в областях переданных полномочий.

4.4 Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой

4.4.1 Народное Собрание и законодательство Автономии

- Налаживание систематического процесса уточнения полномочий Автономии позволило бы создать четкие рамки, позволяющие Народному Собранию осуществлять законодательную деятельность путем разработки местных законов и мер политик, необходимых для реализации полномочий, которые были переданы Автономии. Более детальное прояснение полномочий АТО также позволит в значительной степени решить проблему, требующую полного соответствия местных законов национальному законодательству, поскольку пределы регулирования Народным Собранием посредством принятия местных законов будут очень четко определены. В главе, посвященной диалогу между Центром и Автономией, содержатся конкретные рекомендации в отношении этого процесса и механизмов уточнения полномочий.
- Улучшение коммуникации на этапе подготовки между разработчиками местных законов и соответствующими министерствами.
- Повышение потенциала юридических служб Исполнительного Комитета и Народного Собрания по отслеживанию и анализу национального законодательства, в том числе путем разработки стандартных процедур и форм для отражения соблюдения национального законодательства в информационной записке, сопровождающей проекты местных законов, и в заключениях, будет способствовать долгосрочному процессу обеспечения соблюдения национального законодательства, но также создаст условия для сотрудничества с центральным уровнем по вопросам, представляющим интерес для Автономии.

4.4.2 Исполнительный Комитет

- Уточнение полномочий Автономии, в том числе в административной сфере, позволит четко разграничить полномочия Исполнительного Комитета и обеспечит транспарентную основу для принятия им решений.
- Совершенствование согласования, установление каналов регулярной связи и создание специальных рабочих групп с участием представителей Исполнительного Комитета и соответствующих министерств могло бы стать практическим инструментом решения конкретных вопросов, касающихся совместных компетенций.¹¹⁰

¹¹⁰ Это же предложение отмечено в пункте 3.1.5 Главы 3 Участие Автономии в процессе принятия решений на национальном уровне и пункте 6.4.2 Главы 6 Механизмы ведения диалога между Центром и Автономией.

5

**Механизмы
государственного
надзора и
урегулирования
споров между
Центром и
Автономией**



Административно-территориальная организация государства, организация местного самоуправления и взаимоотношения между Центром и субнациональными единицами обычно определяются в высшем законе страны - Конституции. Система государственного контроля в сочетании с четкими механизмами урегулирования споров между различными уровнями управления представляет собой стандартный элемент государственной административной системы, обеспечивающий соблюдение принципов организации взаимоотношений, как центральной властью, так и самоуправляемой территорией.

С точки зрения сравнительного анализа, существует взаимная система сдержек и противовесов между Центром и Автономией, обеспечивающая соблюдение этих принципов на обоих уровнях. С перспективы государства это выражается в контроле со стороны центральных органов, которые обеспечивают, чтобы полномочия Автономии осуществлялись в рамках национальной конституции и верховенства закона.¹¹¹ Как правило, этот механизм применяется в тех случаях, когда Автономия превышает свои полномочия, и в этом случае проводится судебный контроль для проверки принятых законодательных актов.¹¹² С точки зрения автономии, судебное

¹¹¹ В дополнение к судебному контролю над актами автономии иногда в рамках автономии существует должность, которая выполняет роль государственного представительства. Это может быть роль Главы или Префекта. Зачастую их функции носят дипломатический характер, обеспечивающий сотрудничество с государством, а не участие в принятии решений территорией. Например, Глава Аландских островов назначается Президентом Финляндии по согласованию со спикером Аландского Парламента (Лагтинга). Главе поручено представлять Правительство Финляндии и Президента Республики, а также координировать деятельность Финского государства на Аландских островах. Это включает в себя руководство Государственным департаментом Аландских островов, который координирует общие аландско-финские стратегии мониторинга языковых интересов, образования в рамках государственной администрации и государственных услуг. Глава Аландских островов также иногда выступает в качестве двустороннего посредника между Аландами и Финляндией, например, участвуя в спорах о «пересекающихся» областях политик. Что касается законодательных вопросов, то Глава использует делегацию Аландских островов для урегулирования споров.

¹¹² Сравнительный опыт показывает, что в разных странах применяются различные системы и что они постоянно развиваются. Например, новая конституция Италии 2001 года отменила процедуру отклонения законов через центральное Правительство (все еще записано в статье 55 Статута Автономии). До этого, когда региональные и провинциальные законы утверждались Парламентом региона или провинции, они еще не вступали в силу. Они должны были быть переданы

урегулирование споров также направлено на защиту автономного образования, как от ограничений его полномочий, так и от вмешательства центральных органов власти в его юрисдикцию. Эти механизмы используются для разрешения споров относительно распределения полномочий в конкретных ситуациях, например, когда та или иная сторона может нарушить ранее установленные границы, или когда необходимо лучше прояснить ситуацию путем рассмотрения принципов, установленных в Конституции.

Урегулирование этих споров обычно осуществляется в форме рассмотрения вопроса Конституционным судом¹¹³ или в рамках специального механизма разрешения споров, предусмотренного в Соглашении об автономии или Законе об автономии.¹¹⁴ Перевод дел по разрешению споров от общих судов к Конституционному суду или специализированному автономному механизму урегулирования споров отражает то особое политическое значение, которое придается автономии и ее созданию в качестве средства урегулирования конфликтов внутри государства, часто гарантирующего этническую и языковую идентичность конкретной общины, проживающей в пределах ее границ. Такое

Государственному уполномоченному Правительства. Центральное Правительство контролировало законы, чтобы убедиться, что они являются законными или согласуются с национальными интересами. У него было 30 дней, чтобы утвердить закон или, если он выходит за рамки своей компетенции или противоречит национальным интересам, отправить его обратно. Если в течение этих 30 дней центральное Правительство не принимало никакого решения, законопроект становился законом и вступал в силу после опубликования. Парламент региона или провинции мог изменить отклоненный закон, приняв во внимание возражения центрального Правительства или же мог утвердить его в том же варианте абсолютным большинством голосов (18 членов Парламента провинции и 36 - Парламента региона). В последнем случае центральное Правительство не могло отклонить закон еще раз, но в течение 15 дней должно было оспорить его в Конституционном суде Италии, если он противоречил Конституции, или в Парламенте, в случае наличия столкновения интересов. Если центральное Правительство не принимало никакого решения, закон мог вступить в силу через 15 дней после его передачи Уполномоченному Правительства. Новая процедура позволяет центральному Правительству только оспаривать законы региона или провинции в Конституционном суде. Между тем, до той поры, пока суд не примет окончательного отрицательного решения, закон остается в силе.

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ Конституционные суды играют первостепенную роль в качестве механизма урегулирования споров, однако автономии могут иметь и альтернативные механизмы урегулирования споров, направленные на решение проблем. Примером такого механизма может служить делегация Аландских островов, учрежденная в соответствии со статьями 19 и 55-57 Закона об Автономии Аландских островов (1991/1144). В других случаях статус автономии может быть гарантирован международным соглашением. В таких случаях урегулирование споров может принимать международный характер, как в случае Южного Тироля в рамках переговоров Организации Объединенных Наций или урегулирования споров в рамках Международного суда, а также в рамках двусторонних отношений с Австрией, или как в случае Соглашения об Аландских островах - в рамках Лиги Наций.

же большое значение может уделяться возможным спорам по поводу законодательства автономии для гарантии того, что она не превышает свои полномочия. Сам факт пересмотра законодательства автономии в рамках Конституционного суда демонстрирует силу законодательного органа автономии.¹¹⁵

5.1 Урегулирование споров между Центром и Автономией в Конституционном суде

Если говорить о законодательной базе механизма(ов) урегулирования споров в контексте АТО Гагаузия, Закон 1994 года установил право Народного Собрания обращаться в Конституционный суд в случаях, когда полномочия Автономии нарушаются нормативными актами, принимаемыми законодательной и исполнительной властью Молдовы.¹¹⁶ Это право на пересмотр конституционности законов, постановлений и решений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и распоряжений Правительства, а также любых ратифицированных международных договоров, которые могут нарушать статус Автономии, получило дальнейшее отражение в Законе о Конституционном суде и Кодексе конституционной юрисдикции.¹¹⁷ Изменения в Закон о Конституционном суде установили, что обращение Автономии может быть подано только на основании статьи 111 Конституции (которая регулирует основные принципы закрепления Гагаузской автономии в Конституции).¹¹⁸

¹¹⁵ Существует также другая форма надзора за нормативными актами и решениями, исходящими от исполнительных и административных органов автономии, когда урегулирование споров передается в административные суды (если они являются частью судебной системы страны). Однако осуществление этого вида административного контроля зависит от уровня самостоятельности автономии в осуществлении ее административных полномочий.

¹¹⁶ Статья 12 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

¹¹⁷ Статья 25, пункт j) Закона о Конституционном суде № 317 от 13.12.1994 // Monitorul Oficial № 8 от 07.02.1995, а также Статья 38, пункт j) Кодекса конституционной юрисдикции № 502 от 16.06.1995 // Monitorul Oficial № 53-54 от 28.09.1995.

¹¹⁸ Закон № 24 от 04.03.2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законы // Monitorul Oficial № 100-105 от 15.04.2016.

В принципе, система урегулирования споров в рамках Конституционного суда может казаться формально предоставляющей Гагаузии хороший инструмент правовой защиты своих полномочий и урегулирования споров между Центром и автономной территорией. Однако защита статуса Автономии в значительной степени зависит от уровня и характера закрепления её статуса и полномочий в законодательной базе страны. Именно здесь кроется слабость механизма урегулирования споров в возможности надлежащего рассмотрения вопросов компетенции Автономии и разрешения юрисдикционных споров.

В контекстах многих автономий закон об автономии, устанавливающий форму ее самоуправления, является частью конституционных основ страны,¹¹⁹ хотя бывает и так, что характер самоуправления конкретной территории и более практические аспекты, связанные с автономией, изложены в обычном законодательстве страны. Тем не менее, достигнутое политическое соглашение обеспечивается конкретным закреплением механизма автономии посредством специальных процедур,¹²⁰ а также посредством предоставления закону об автономии конституционной или более высокой юридической силы в рамках законодательной иерархии норм.¹²¹ В этой связи обычно очень трудно изменить статус автономии с помощью обычного законодательства.¹²²

В контексте АТО Гагаузия положения об Автономии в Конституции Республики Молдова предусматривают только принципы её самоуправления.¹²³

¹¹⁹ Статут Автономии Трентино-Альто-Адижде / Южный Тироль был принят в соответствии с Конституционным законом № 1 от 10 ноября 1971 года. Единый текст представлен в указе Президента № 670 от 31 августа 1972 года.

¹²⁰ См., например, требование о проведении регионального референдума в Автономии Страны басков в отношении национальных законов, касающихся Автономии, в статьях 46 и 47 Статута Автономии Страны басков от 18 декабря 1979 года.

¹²¹ Например, поправка к Закону об Автономии Аландских островов может быть принята только на основании такой же процедуры, что и поправка к Конституции, но это, однако, не превращает Закон об Автономии в формально конституционный закон. Более подробно см. Suksi Markku, Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions, pgs. 56-65, International Journal on Minority and Group Rights 20(2013), Brill, Leiden: 2013.

¹²² В этом контексте обычное законодательство означает законодательство, которое по рангу находится ниже конституционного законодательства.

¹²³ Статья 111 Конституции Республики Молдова от 29.07.1994 // Monitorul Oficial № 1 от 12.08.1994.

Это означает, что Конституционный суд имеет довольно ограниченные возможности для урегулирования споров, которые могут возникнуть в отношении юрисдикции и полномочий Автономии. Статус Автономии и порядок ее самоуправления регулируются Законом 1994 года, органический закон, который не наделен каким-либо преимуществом или более высоким положением среди других законов того же ранга, несмотря на тот факт, что для его изменения существует иная процедура.¹²⁴ Позиция Конституционного суда заключается в том, что нет никаких различий в характере органических законов Молдовы (несмотря на то, что существует специальная процедура для изменения статуса Автономии) что будут применяться более поздние законы такого же ранга. Это означает, что статус Автономии может быть существенно изменен более новым законодательством органического характера.¹²⁵ В этой связи рекомендации Венецианской комиссии относительно более сильного закрепления механизма Автономии, установленного в Законе 1994 года, сделанные в контексте предпринятой в 2003 году попытки пересмотреть конституционные положения, касающиеся Гагаузии, остаются в силе.¹²⁶ Закрепление статуса Автономии на более высоком уровне в системе молдавского законодательства позволит решить вопрос стабильности и защиты её статуса.

На практике Автономия подала не очень большое количество обращений в Конституционный суд. Возможной причиной неполного использования властями Гагаузии этого инструмента урегулирования споров являются его

¹²⁴ Закон может быть изменен и дополнен только в рамках специальной процедуры с участием трех пятых голосов избранных членов Парламента. Статья 27 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

¹²⁵ Несмотря на наличие особого закрепления, требующего конкретных процедур голосования для принятия и внесения изменений в Закон 1994 года, будут применяться положения самого последнего принятого органического закона. Дополнительную информацию см. в сноске 57 настоящего отчёта.

¹²⁶ Заключение Венецианской комиссии по Закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, Страсбург, 21 августа 2002 года, заключение № 191/2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Анг. В пункте 18, доклада на стр. 4 отмечается, что 'специальные органические законы' «следует отличать от органических законов как на материальном, так и на формальном уровне» (материальный уровень заключается в том, что специальный органический закон устанавливает территорию, институты, символы, официальные языки и полномочия автономии, а на формальном уровне определяется конкретный порядок принятия и возможного изменения специальных законов). См. также пункты 24-25, стр. 6., в которых отмечается, что Закон 1994 года следует наделить конституционным подкреплением.

ограниченные возможности решения вопросов компетенции и защиты статуса Автономии. Более того, как показывает анализ использования Автономией этого механизма, число обращений Гагаузии в Конституционный Суд, которые были успешно приняты к рассмотрению, невелико.¹²⁷ В этой связи Автономии было бы полезно укрепить институциональный потенциал и возможности Народного Собрания готовить качественные обращения, которые отвечали бы процедурным требованиям и подлежали бы рассмотрению судом по существу.

5.2 Государственный надзор и разрешение споров, касающихся нормативных актов Автономии

Важно отметить, что рассмотрение вопроса о месте Закона 1994 года в молдавской правовой системе не разрешит споры о компетенциях, возникающих между Центром и Автономией в областях совместных полномочий. Как отмечалось ранее, отсутствие в Законе 1994 года правил разделения совместных обязанностей по реализации полномочий Автономии в конкретных сферах остается препятствием для осуществления переданных ей полномочий как на законодательном, так и на исполнительном уровне. Большинство переданных полномочий, предусмотренных в Законе 1994 года, являются совместными, и нет четкого распределения полномочий или конкретизации принципов, которые устанавливали бы правила их осуществления. Это сказывается на законотворческой деятельности Автономии. Что касается законодательных актов Автономии, то Закон 1994 года требует, чтобы любые нормативные акты Гагаузии, противоречащие Конституции

¹²⁷ Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, Обоюдный контроль между Центром и Автономией: опыт реализации гагаузского статуса, *Pilgrim-Demo*: 2015, стр. 8-13. В докладе отмечается, что «согласно отчетам Конституционного суда, за период 1995-2015 гг. Народное Собрание подало всего семь обращений: 1 обращение в 1998 году, 1 обращение в 1999 году, 4 обращения в 2001 году и 1 обращение в 2013 году. Ни одно из этих обращений не было рассмотрено в суде по существу. Все обращения, за исключением последнего, в соответствии со ст. 40 ч. (3) Кодекса конституционной юрисдикции, были возвращены с отказом в их принятии». В докладе далее резюмируются причины возврата ходатайств: 1) обращение является необоснованным и не содержит объекта, на котором основываются требования; 2) не усматривается причинная связь между оспариваемыми положениями и указанными конституционными нормами; 3) обращение по форме не отвечает требованиям; 4) автор обращения не представил дополнительную информацию и не ответил на вопросы Конституционного суда в установленный срок.

Республики Молдова и Закону 1994 года, были признаны недействительными.¹²⁸ Однако при разработке Закона об Автономии не был предусмотрен никакой механизм сверки её нормативных актов с национальным законодательством.¹²⁹ Механизмы урегулирования споров по нормативно-правовым актам Автономии были включены в систему, регулирующую её самоуправление, лишь позднее. Поправки к Конституции 2003 года, внесенные в статью 111 (6), установили контроль над Автономией со стороны центральных властей.¹³⁰

В настоящее время нормативные акты, принимаемые Народным Собранием, проходят административный контроль со стороны Государственной канцелярии. Система государственного административного контроля деятельности органов управления АТО Гагаузия идентична системе, предусмотренной для местных органов публичной власти. Территориальное управление Государственной канцелярии, созданное в Комрате¹³¹, является одним из десяти бюро, охватывающих всю страну, имеет такой же статус и руководствуется такими же процедурами проведения административного контроля. Территориальное бюро Государственной канцелярии обеспечивает соблюдение Конституции и Закона 1994 года, а также других нормативных актов государства. Споры о соответствии передаются в общие суды на

¹²⁸ Статья 12 (6) Закона об особом правовом статусе Гагаузии, № 334 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

¹²⁹ Существует аргумент, который иногда выдвигается Автономией, что статья 12(6) требует только проверки её нормативных актов на соответствие с Конституцией и Законом 1994 года. Однако законодательская и законодательная база для принятия законов Автономии должна быть прочитана во всей полноте Закона 1994 года, статья 2 которого предусматривает, что управление в Гагаузии осуществляется на основе Конституции Республики Молдова, настоящего закона и других законов Республики Молдова (с исключениями, предусмотренными настоящим законом), не противоречащих им Уложения Гагаузии и нормативных актов Народного Собрания (Халк Топлушу) Гагаузии. Это четко устанавливает нормативные границы и для местного законодательства, требуя его соответствия в полном объеме национальной нормативно-правовой базе.

¹³⁰ Пункт 6 статьи 111 Конституции Республики Молдова от 29.07.1994 // Monitorul Oficial № 1 от 12.08.1994 гласит: «Контроль за соблюдением законодательства Республики Молдова на территории Автономно-территориального образования Гагаузия осуществляется Правительством в соответствии с законом».

¹³¹ Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии было создано в 2011 году. В бюро работают 5 сотрудников, в том числе начальник Бюро, заместитель начальника и главный специалист, а также старший инспектор и административный персонал. Бюро отвечает за координацию децентрализованных государственных услуг в Комрате, за административный контроль, который охватывает деятельность 26 территориальных единиц АТО Гагаузия и деятельность Народного Собрания, Исполнительного Комитета и Главы АТО Гагаузия.

основании обращений Территориального бюро Государственной канцелярии. Территориальное бюро государственной канцелярии направляет представления о незаконности с просьбой привести решения и местное законодательство в соответствие с национальным законодательством. Если орган, в который было направлено представление, отклоняет его или не дает ответа, то в течение 30 дней после отказа в отмене или изменении принятого решения или в течение 60 дней после отправления и неполучения от него ответа данный нормативный акт или решение обжалуется в судах общей юрисдикции. Учитывая отсутствие четкого разграничения полномочий, нормативные акты Автономии в принципе должны полностью соответствовать национальной законодательной базе, что подчиняет законотворческую деятельность Гагаузии нормативному регулированию, установленному в национальном законодательстве. Асимметричная модель и специфика Автономии не отражены в механизме контроля (как в случае некоторых других стран, анализируемых для сравнения),¹³² и данный механизм действует одинаково для всех местных органов власти в Молдове.

В этой связи власти Автономии придерживаются политической позиции, согласно которой разрешение споров относительно законов Гагаузии должно осуществляться Конституционным судом.¹³³ Эта позиция не соответствует установленной в настоящее время нормативной системе, изложенной в молдавском законодательстве, предусматривающей, что акты Автономии должны согласовываться с национальными законами. Однако с точки зрения передачи регулирующих полномочий, когда в сравнительной практике

¹³² Например, на Аландских островах, согласно Закону об Автономии, все законы, принятые Парламентом Аландских островов, должны быть одобрены Президентом Финляндии в течение четырех месяцев. Президент может использовать право вето, если закон превышает законодательную компетенцию Аландских островов или если он затрагивает безопасность страны. Поэтому Аландские острова подлежат четкому, хотя и ограниченному надзору со стороны центра, но это право остается в значительной степени формальностью, которая не используется. Чтобы избежать вето, прежде чем какой-либо законопроект будет представлен Президенту, он должен быть направлен Делегации Аландских островов, которая сообщает о том, превысил ли местный Парламент (Лагтинг) свои полномочия при принятии законодательства или нет. Этот отчет направляется в Верховный суд, который, в свою очередь, направляет свое мнение Президенту Финляндии. Эта Делегация до сих пор эффективно предотвращала возникновение каких-либо серьезных споров между Аландами и Финляндией. См. также практику Южного Тироля перевода споров относительно местных законов на уровень Конституционного суда, о которой говорится в сноске 112.

¹³³ Постановления Народного Собрания № 510-XXXIV/V от 09.08.2016.

обычно некоторые первичные полномочия, связанные с вопросами, представляющими особый интерес для сообщества, проживающего в пределах автономной территории, передаются автономии, следует рассмотреть положение законов Гагаузии в системе нормативных актов Молдовы, с тем чтобы органы самоуправления могли эффективно осуществлять свою законодательную и исполнительную власть в этих областях. В данном случае будет применяться соответствующая система урегулирования споров.

5.2.1 Текущая практика государственного административного контроля и судебного надзора

Как отмечалось выше, Центр и Автономия придерживаются различных позиций относительно того, как местные законы Гагаузии должны рассматриваться на предмет их соответствия национальному законодательству через государственный административный контроль и надзор в общих судах. Ситуация также усугубляется расхождениями в законодательной базе, регулирующей систему административного и судебного контроля в отношении Автономии.

В частности, имеются несоответствия в законодательстве, касающемся реализации пункта 6 статьи 111 Конституции. В Законе 1994 года не предусмотрено никаких механизмов государственного надзора и контроля. Он требует, чтобы местные законы и постановления Народного Собрания и постановления и распоряжения Исполнительного Комитета направлялись в Парламент и Правительство Республики Молдова в течение 10 дней после их принятия для сведения.¹³⁴ Действующая система надзора за законодательством Автономии была внедрена в 2003 году после включения в статью 111 Конституции принципа, предусматривающего, что «контроль за соблюдением законодательства Республики Молдова на территории

¹³⁴ «Принятые законы и постановления Народного Собрания в 10-дневный срок со дня принятия направляются Парламенту и Правительству Республики Молдова для сведения» и «Постановления и распоряжения Главы Гагаузии и Исполнительного комитета в 10-дневный срок со дня принятия направляются Правительству Республики Молдова для сведения». Пункт 4 статьи 13 и пункт 3 статьи 17 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

Автономно-территориального образования Гагаузия осуществляется Правительством в соответствии с законом». Требование Конституции носит общий характер, и осуществление этого принципа не сопровождалось полной гармонизацией всей соответствующей правовой базы, включая Закон 1994 года. Порядок осуществления административного контроля определен Законом о местном публичном управлении. Однако закон не включает акты, принятые Народным Собранием и Исполнительным Комитетом, в число актов, подлежащих обязательному контролю законности.¹³⁵ По сути, только Постановление Правительства об организации и функционировании территориальных бюро Государственной канцелярии, то есть исполнительное законодательство, прямо включает нормативные акты, принятые Народным Собранием, Главой и Исполнительным Комитетом АТО Гагаузия, в число актов, подлежащих обязательному административному контролю. Хотя это можно рассматривать только как технический законодательный вопрос, но используется властями АТО как важный аргумент, для обоснования отказа направлять местные законы для административного контроля.

В этой ситуации необходимо уточнить правовые основы центрального административного контроля за решениями и местными законами органов власти АТО Гагаузия, но что еще более важно решить вопрос об уточнении компетенции органов власти АТО. Это значительно облегчило бы проблему административного контроля над Автономией путем четкого определения сферы законодательного регулирования деятельности Народного Собрания, а также определения и уточнения областей, которые могут регулироваться местными законами. Кроме того, как отмечалось выше, следует учитывать характер и место законов Автономии в нормативной системе.

Когда речь заходит о реальной практике, то органы АТО не направляют принятые ими нормативные акты в Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии для административного контроля. Исполнительный Комитет время от времени направляет принятые им решения непосредственно в аппарат Правительства в Кишиневе, как это предусмотрено Законом 1994 года, в то время как Народное Собрание вообще не направляет

¹³⁵ Статья 64 Закона о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2006 // Monitorul Oficial № 32-35 от 09.03.2007.

принятые им решения и местные законы.¹³⁶ Новое законодательство, устанавливающее Электронный государственный реестр местных нормативно-правовых актов, требует, чтобы постановления и распоряжения, принятые Исполнительным Комитетом, и местные законы, принятые Народным Собранием, загружались в систему.¹³⁷

Народное Собрание официально выразило свое мнение по этому вопросу,¹³⁸ отметив несогласие с установленной системой административного контроля со стороны Территориального бюро Государственной канцелярии и впоследствии со стороны общих судов. В этом контексте Народное Собрание Гагаузии предложило передать спорные вопросы, касающиеся полномочий Народного Собрания Гагаузии по регулированию отдельных вопросов, на рассмотрение совместной парламентской Рабочей группы по Гагаузии. Только после этого, в случае невозможности достижения консенсуса в рамках Рабочей группы, вопрос должен быть направлен на разрешение в Конституционный суд, а не в общую судебную систему.

До сих пор совместная парламентская Рабочая группа по Гагаузии не выступала в качестве механизма урегулирования споров. Рабочая группа была создана в качестве диалоговой площадки, действующей в области разработки законодательства. Тем не менее Рабочая группа поручила группе экспертов по правовым вопросам выявить расхождения между национальным законодательством и законодательством АТО в четырех отраслевых областях (культура, здравоохранение, экономика и окружающая среда) и попыталась в превентивном порядке уточнить сферу полномочий Народного Собрания по регулированию в этих областях.¹³⁹ Учитывая, что

¹³⁶ Отчет Правительства о контроле законности актов, принятых органами местного публичного управления территориальными бюро Государственной канцелярии в 2016 году https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ftitlu-raport_pub_2016.pdf.

¹³⁷ См. статью 10/2 Закона о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2018 г.

¹³⁸ Постановление Народного Собрания № 510-XXXIV/V от 09.08.2016 г. «О незаконности проверки судами общей юрисдикции Республики Молдова законности законов и нормативных актов, принятых Народным собранием Гагаузии».

¹³⁹ В результате этого анализа Парламентом были приняты четыре закона в области культуры, в которых были регламентированы полномочия органов АТО Гагаузия, а именно: Закон о библиотеках № 160/2017; Закон о музеях № 262/2017; Закон о воинских захоронениях и военных мемориалах № 161/2017; Закон о памятниках, возведённых в общественных местах № 192/2017. Помимо этих

при существующей системе, когда местные законы Гагаузии должны соответствовать национальному законодательству, четкое прояснение полномочий Автономии могло бы в определенной степени смягчить проблемы, возникающие в связи с местом местных законов в системе нормативных актов и механизмами системы административного контроля, которые в настоящее время оспариваются Гагаузией.

Наконец, роль и функции методологической поддержки и административного контроля со стороны Государственной канцелярии в Автономии следует рассматривать с точки зрения её особого статуса в рамках административно-территориального устройства страны. Территориальные бюро Государственной канцелярии отвечают не только за административный контроль, но и за оказание правовой и методической помощи органам местного публичного управления. Это также включает проведение *превентивных консультаций и вынесение заключений о законности проектов решений и других нормативных актов до их принятия*, а также участие, если оно будет предложено, в заседаниях органа (например, местного совета и т.д.) для предоставления консультации по запросу. С точки зрения Автономии и способности принимать самостоятельные решения в рамках делегированных ей полномочий эта система, предлагаемая другим органам местного публичного управления Республики Молдова, сочетающая методологическую поддержку и контроль, может показаться не совсем уместной. Принимая во внимание общую позицию органов АТО в отношении административного контроля, было бы целесообразно рассмотреть вопрос об отделении методологической поддержки от административного контроля за законодательством. Эти две функции должны быть переданы разным центральным органам государственной власти.

В целом можно сказать, что системы государственного административного и судебного контроля через общие суды используются довольно часто,¹⁴⁰ что

четырёх законов Рабочей группой было подготовлено еще шесть законопроектов.

¹⁴⁰ Отсутствует всеобъемлющая официальная статистика о количестве аннулированных местных законов, оспариваемых в судах. Ежегодные отчеты Государственной канцелярии не отражают отдельно отмену решений органов АТО и местных законов. В статистических данных, предоставленных Управлением по юридическим вопросам секретариата Народного Собрания, отмечается, что в период 2013-2018 гг. в судебном порядке были полностью или частично отменены 11

обусловлено рядом факторов. В ситуации, когда отсутствует ясность в отношении компетенций, не всегда понятно, что органы АТО могут регулировать и чем управлять. Поэтому в настоящее время ряд местных законов Автономии направляется Правительством на рассмотрение в суды. С учетом сложившейся системы и соблюдения требования соответствия национальным нормам, применяемым в судебном разбирательстве, национальное законодательство в принципе преобладает над этими местными законами. Прояснение полномочий между Центром и Автономией имеет решающее значение и является ключевым вопросом для решения этой проблемы. Прежде чем будет достигнуто соответствующее уточнение полномочий, временной мерой может быть более эффективная координация и проведение консультаций с центральными министерствами при подготовке местных законов, что поможет превентивно решить вопрос о сфере действия регулирования АТО.

5.3 Альтернативное или внесудебное урегулирование споров в контексте АТО Гагаузия

Одна из рекомендаций совместной парламентской Рабочей группы заключалась в рассмотрении вопроса о создании специального механизма урегулирования споров между центральными властями и Автономией. Когда речь заходит об альтернативных механизмах разрешения споров между центральными властями и Автономией, весьма полезны могут быть двусторонние механизмы решения спорных вопросов вне судебной системы. Однако в контексте АТО Гагаузия было бы очень трудно обсуждать любые различия в позициях относительно полномочий Автономии без наличия четкого распределения компетенций. Уточнение полномочий и их последующее законодательное закрепление имеет первостепенное значение для осуществления Автономией переданных ей полномочий. Поэтому важно подчеркнуть, что даже если в ближайшее время не будут рассмотрены

различных местных законов и постановлений Народного Собрания АТО. В исследовании, представленном в докладе Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, Обоюдный контроль между Центром и Автономией: опыт реализации гагаузского статуса, Piligrim-Demo: 2015, стр. 14-15, отмечается, что в период с декабря 2013 года по июль 2015 года было оспорено 6 постановлений, принятых Народным Собранием, 5 из которых были отменены, и 3 местных закона, 2 из которых были отменены.

вопросы о системе закрепления статуса Автономии и о характере её нормативных актов, полное прояснение полномочий позволит органам власти Гагаузии и центральным учреждениям иметь четкие границы для выполнения своих функций. Это позволит сократить области потенциальных споров о компетенции, а в рамках законодательной базы будут установлены определенные правила для урегулирования возможных споров.

Однако можно было бы также подумать об альтернативном двустороннем урегулировании споров. Это могло бы сыграть превентивную роль для решения конкретных вопросов, иногда политического характера, которые могут возникать и которые могут быть решены вне рамок судебного пересмотра. В прошлом некоторые вопросы были решены и улажены по неофициальным каналам путем обсуждений между Главой Гагаузии и Премьер-Министром. Однако успех и использование таких средств урегулирования споров во многом зависит от межличностных взаимоотношений между политическими лидерами. С формальной точки зрения Глава является членом Правительства и поэтому может поднимать в этом органе вопросы, касающиеся Автономии, однако такой формат не позволяет проводить конкретные двусторонние обсуждения и решать проблемы. Исходя из сравнительной практики других стран, можно было бы рассмотреть несколько альтернативных вариантов и форматов. Внесудебные механизмы включают в себя иницилирующие процедуры или превентивные механизмы решения проблем, созданные на паритетной основе.¹⁴¹ Другие механизмы и каналы официальных диалогов также предоставляют платформу для решения возможных проблем, которые могут возникать в контексте реализации статуса Автономии в государстве.¹⁴² Поэтому любой альтернативный внесудебный

¹⁴¹ В Соединенном Королевстве был создан Совместный министерский комитет для обсуждения на высоком уровне важных вопросов между тремя автономными администрациями в целях быстрого преодоления трудностей. См. Меморандум о взаимопонимании и дополнительные соглашения между Правительством Соединенного Королевства, министрами Шотландии, Кабинетом Национальной ассамблеи Уэльса и Исполнительным комитетом Северной Ирландии, представленные Парламенту заместителем Премьер-Министра по распоряжению Ее Величества, декабрь 2001 года.
https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/odpm_dev_600629.pdf

¹⁴² Примером такого механизма является делегация Аландских островов. Это совместный орган Аландских островов и Финляндии. Он был создан первым Законом об Автономии в 1920 году, и его первоначальная задача состояла в том, чтобы рассчитать сумму средств, которые необходимо будет переводить из Финляндии на Аландские острова; сегодня его обязанности намного шире, и он выработал важную

механизм урегулирования споров должен рассматриваться в рамках этой более широкой системы механизмов взаимоотношений между Центром и Автономией. Рассмотрение новых механизмов должно обеспечить создание и использование институциональной структуры таким образом, чтобы можно было эффективно решать вопросы государственного надзора и сотрудничества и реализовывать полномочия Автономии, а также избегать создания неоправданно большого числа таких механизмов.

5.4 Выводы

При обсуждении вопроса о механизмах урегулирования споров следует правильно понимать роль таких механизмов в системе государственного управления других стран, создавших территориальную автономию в рамках своих политических структур. Эти механизмы создаются как гарантии сохранения поддержания стабильности в стране, обеспечивают взаимные гарантии стабильности совместных политических соглашений, а также справедливости и взаимного уважения при их применении. С другой стороны, они призваны обеспечить роль государства в поддержании общественного порядка, соблюдении верховенства права, прав человека и надлежащего управления, соблюдении местными органами публичной власти этих основополагающих принципов и обеспечении конституционного порядка в стране.

С этой точки зрения механизмы урегулирования споров должны быть разработаны таким образом, чтобы они могли эффективно решать споры между центральными и властями автономными, но при этом восприниматься как обеспечивающие справедливое отношение к обеим сторонам. Если такие механизмы не обеспечивают необходимого урегулирования споров,

функцию урегулирования споров. Согласно Закону об Автономии, все законы, принятые Парламентом Аландских островов, должны быть одобрены президентом Финляндии в течение четырех месяцев. Президент может использовать право вето, а чтобы избежать вето, до представления какого-либо законопроекта Президенту, он должен быть направлен Делегации Аландских островов, которая сообщает о том, превысил ли местный Парламент свои полномочия при принятии законодательства или нет. Этот отчет направляется в Верховный суд, который, в свою очередь, направляет свое мнение Президенту Финляндии. Эта Делегация до сих пор эффективно предотвращала возникновение каких-либо серьезных споров между Аландами и Финляндией. Подробная информация о регулировании представлена в статьях 19 и 55-57 Закона об Автономии Аландских островов (1991/1144).

напряженность с обеих сторон может возрасти, и без наличия эффективных средств разрешения проблем ситуация может привести к возобновлению конфликта.

В контексте установленного механизма урегулирования споров посредством Конституционного суда важно рассмотреть вопрос об уровне закрепления статуса Автономии в национальных законодательных рамках той или иной страны. В этом контексте необходимо также отметить, что многие нынешние споры между Центром и Автономией возникают из-за отсутствия четкого распределения совместных полномочий. В этой связи прояснение полномочий Автономии в национальной законодательной базе могло бы в значительной степени смягчить нынешние споры, возникающие между центральными властями и автономной территорией по вопросам переданных полномочий.

5.5 Потенциальные области для обсуждения совместной парламентской Рабочей группой

5.5.1 Урегулирование споров в Конституционном суде

- Закрепление статуса Автономии на более высоком уровне, рекомендованное также Венецианской комиссией¹⁴³, обеспечит стабильность и гарантии её статуса и будет способствовать созданию эффективной системы разрешения споров между Центром и Гагаузией через Конституционный суд.

¹⁴³ Заключение Венецианской комиссии по Закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, Страсбург, 21 августа 2002 года, заключение № 191/2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Анг. В пунктах 24-25 доклада на стр. 6 отмечено: [24] «В более фундаментальном плане, если решение, достигнутое в 1994 году, должно представлять собой долгосрочное решение проблемы Гагаузской автономии и самоопределения, оно будет представлять собой лучшую защиту для правового порядка, установленного Законом 1994 года, если существенные черты этого закона (а не только право на принятие такого закона) будут отражены в Конституции. До тех пор, пока это не будет сделано, Закон 1994 года остается уязвимым с точки зрения дальнейшего ослабления его положений посредством решений Конституционного суда или принятия поправок или отмены большинством в три пятых голосов в Парламенте». [25] «Поэтому представляется, что существуют веские причины, по которым Закону 1994 года следует дать конституционную основу, как для того, чтобы избежать любых вопросов о его совместимости с конституционными рамками, так и, возможно, для того чтобы избежать существенных изменений в нем без согласия народа автономной области». См. также пункт 18, стр. 5 о природе Закона 1994 года как специального органического закона.

- Необходимо рассмотреть вопрос об уточнении компетенций Автономии путем создания механизма регулярного диалога, посвященного детальному прояснению компетенций. Четкое определение компетенции центрального Правительства и Автономии в значительной степени способствовало бы разрешению текущих споров о компетенции, возникающих между центральными властями и Гагаузией.
- С точки зрения Автономии, в целях более эффективного использования нынешней системы разрешения судебных споров в Конституционном суде Народное Собрание могло бы:
 - Повысить свой потенциал в области мониторинга национального законодательства и других нормативных актов с точки зрения Автономии;
 - Повысить потенциал органов АТО в подготовке обращений в Конституционный суд, их подаче и участии в стратегических судебных разбирательствах.

5.5.2 Государственный надзор и урегулирование споров, касающихся нормативных актов Автономии

- Право Народного Собрания принимать местные законы в делегированных областях отличает Автономию от других органов местного самоуправления Молдавского государства, поэтому пересмотр законодательства Гагаузии и судебные решения по этим вопросам должны применяться главным образом в тех случаях, когда Автономия может выйти за пределы своей юрисдикции. Однако до тех пор, пока не будут уточнены полномочия, будет очень трудно реально применять систему без ограничения компетенции Автономии и принимать местные законы без возникновения споров.
- Следует рассмотреть вопрос о месте законов Автономии в нормативной системе страны, с тем чтобы позволить ей осуществлять свои регулирующие полномочия и обеспечить возможности специальной самоуправляемой территории автономно осуществлять полномочия,

предоставленные в соответствии с Законом 1994 года. Механизм урегулирования споров, касающихся местных законов Автономии, должен отражать особое положение АТО как самоуправляемой территориальной единицы, уполномоченной принимать местные законы. В этой связи система надзора должна отражать это различие в характере полномочий Автономии, и урегулирование споров должно быть соответствующим образом скорректировано.

- С точки зрения долгосрочной перспективы управления Автономией в процессе подготовки местных законов Народного Собрания следует рассмотреть вопрос о создании эффективной превентивной системы анализа местного законодательства в контексте ее соответствия национальной законодательной базе. Конкретные меры по достижению этой цели перечислены в главе 4, посвященной законотворчеству на уровне АТО.
- Действующее национальное законодательство должно более четко определить законодательную базу для предоставления нормативных актов, принятых в Гагаузии, на государственный административный контроль.

5.5.3 *Внесудебное урегулирование споров*

- Следует рассмотреть превентивные пути урегулирования споров, которые могли бы быть созданы на двусторонней основе. Они могут иметь формат механизма превентивного урегулирования споров высокого уровня или двустороннего канала с четкой процедурой инициации механизма. Создание таких механизмов следует рассматривать в рамках более широкой системы диалогового механизма между центральными институтами и Автономией и инструментов её участия в работе органов управления национального уровня.

6

**Механизмы
ведения диалога
между Центром
и Автономией**



6.1 Введение в механизмы диалога между Центром и Автономией

Существует два различных типа диалога, которые могут быть использованы в контексте автономии: диалоговые процессы с целью достижения соглашения о создании автономии; и диалоговые процессы, необходимые для реализации согласованных механизмов автономии.

Первый вид диалога — это когда создаётся или пересматривается статус автономии. Эти процессы обычно принимают форму двусторонних или многосторонних переговоров и иногда осуществляются в контексте конституционных и законодательных реформ и/или при международном посредничестве.¹⁴⁴ Второй тип диалога иногда осуществляется при помощи конкретных совместных двусторонних механизмов, направленных на дальнейшую реализацию статуса автономии, для чего требуется координация и переговоры с центральным уровнем.¹⁴⁵

Эти механизмы играют значительную роль в развитии правового и политического статуса автономии и представляют собой ключевые институты в системе управления отношениями между центром и автономией. Их следует отличать от инструментов участия, обеспечивающих представительство автономии в национальном правительстве и/или парламенте посредством избранных представителей, либо через другие каналы участия в

¹⁴⁴ См., например, специальную Комиссию девятнадцати, созданную в 1961 году для урегулирования конфликта в Южном Тироле, деятельность которой привела к разработке, обсуждению и принятию второго Статута Автономии, принятого Конституционным законом № 1 от 10 ноября 1971 года. На международном уровне вопрос Южного Тироля занимал заметное место в работе ООН, начиная с 1960 года. Для получения дополнительной информации см. Elisabeth Alber, *South Tyrol's Negotiated Autonomy in Treatises and documents Journal of Ethnic Studies* 78/2017, pgs. 41–58.

¹⁴⁵ См., например, «Комиссия шести», созданная на основе принципа двойного паритета (как с точки зрения представительства языковых групп, так и паритета между Центром и Автономией). Эта Комиссия была создана для рассмотрения вопроса о реализации автономного статуса Южного Тироля. Комиссия принимает декреты, которые формально являются частью итальянского законодательства, но не нуждаются в обсуждении или одобрении национального Парламента. В силу специальной процедуры и договоренностей, достигнутых Комиссией, пользующейся большим уважением, они не могут быть изменены государством в одностороннем порядке. Для получения дополнительной информации см. Francesco Palermo, *South Tyrol's special status within Italian Constitution in Tolerance Through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden-Boston: 2008, pgs. 144-146.

исполнительных органах власти на национальном уровне.¹⁴⁶ В частности, когда в системе взаимоотношений между центром и автономией имеются компетенции, за которые ответственен как центр, так и автономия, часто создаются специальные механизмы координации для обеспечения наличия согласованных правил, регулирующих осуществление этих компетенций.

Зачастую четкого разграничения между вышеупомянутыми видами диалогов нет, поскольку статус автономии постоянно развивается вследствие осуществления территориальных, административных и конституционных реформ, а также меняющихся потребностей автономии в ходе осуществления ее полномочий по самоуправлению. Однако существует и третий вид диалога, который может быть начат *для решения конкретных спорных вопросов, возникающих в отношениях между центром и автономией*, который может принимать форму специальных комиссий, уполномоченных решать конкретные вопросы, или представлять собой официальный постоянный *внесудебный механизм урегулирования споров между центральными органами власти и автономией*. Этот вид диалога по урегулированию споров обсуждался в предыдущей главе, но будет также рассмотрен здесь в более широком контексте механизмов диалога между центральными властями и Автономией.

6.2 Диалог между Центром и Автономией, созданный для реализации Закона 1994 года

Нижеследующий анализ в основном сосредоточен на диалоговых механизмах, которые были созданы в контексте реализации положений Закона 1994 года, определяющего особый статус АТО Гагаузия, а также на диалоговых процессах и каналах коммуникации, которые в настоящее время существуют в отношении Автономии. В Законе 1994 года было указано, что гарантом полной и безусловной реализации полномочий Гагаузии является Республика Молдова¹⁴⁷, а Постановлением Парламента Правительству было

¹⁴⁶ См. Главу 3 Участие Автономии в процессе принятия решений на национальном уровне.

¹⁴⁷ Статья 25 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

поручено обеспечить осуществление данного закона.¹⁴⁸ Хотя институциональные механизмы взаимодействия Автономии с центральными органами власти, такие как ее членство в Правительстве, обладают потенциалом для отстаивания интересов региона и выдвижения в Правительстве вопросов, касающихся Гагаузии, эти механизмы не позволяют проводить целенаправленные двусторонние обсуждения, необходимые для решения вопросов относительно дальнейшего осуществления договоренностей об Автономии или законодательных вопросов, возникающих между центральными органами власти и Автономией в контексте АТО. В прошлом эта роль выполнялась специальными совместными комиссиями, учрежденными совместно центральными органами власти и органами Автономии, как на правительственном, так и на парламентском уровнях. Работа этих комиссий характеризовалась разной степенью успеха и провалов в решении вопросов, связанных с осуществлением положений Закона 1994 года, а также вопросов, возникающих в контексте функционирования Автономии в рамках административной структуры государства.

Когда речь заходит о функционировании автономии Гагаузии в рамках государственной политической структуры, реализация асимметричной модели самоуправляемой территории в рамках молдавской административно-территориальной системы создала ряд проблем как для центральных органов власти, так и для Гагаузии. Это привело к весьма общему описанию статуса Автономии в Конституции Республики Молдова в 2003,¹⁴⁹ а также к ограниченному пониманию и вниманию, которое было уделено статусу Гагаузии в некоторых национальных законах. Это привело к созданию довольно сложной системы законодательных положений по вопросам управления Автономией и осуществления ее законодательных и исполнительных полномочий, что выражается в расхождениях между Законом 1994 года и национальными законами, а также между национальной законодательной базой и местными законами, принятыми Гагаузией (эти расхождения вызваны

¹⁴⁸ Постановление Парламента № 345 от 23.12.1994 о введении в действие Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

¹⁴⁹ Дополнительную информацию о процессе пересмотра Конституции см. в заключении Венецианской комиссии по Закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, Страсбург, 21 августа 2002 года, заключение № 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Англ, пункт 26 и 27 стр. 6.

главным образом проблемой отсутствия детального разграничения полномочий). Ниже приводится краткий обзор усилий по решению этих проблем.

6.2.1 Механизмы совместного диалога между центральными властями Республики Молдова и Гагаузской автономией

С 1994 года было предпринято несколько попыток решить вопросы о статусе Гагаузии на основе двустороннего диалога между представителями Автономии и центральными властями. Парламентская комиссия по разработке предложений по приведению законодательства в соответствие с Конституцией Республики Молдова по вопросам, связанным с особым статусом Автономно-территориального образования Гагаузия, созданная в 2001 году, сосредоточила свое внимание главным образом на предложениях по изменению Конституции. Однако в ходе обсуждений не было достигнуто консенсуса по предложенным решениям, и в итоге работа комиссии завершилась отдельными предложениями от Народного Собрания и от депутатов Парламента.¹⁵⁰ В 2003 году комиссия была распущена. Были предприняты другие попытки наладить диалог, и в 2005 году была создана еще одна рабочая группа для рассмотрения вопроса о разделении полномочий. Работа группы была приостановлена без каких-либо законодательных решений после изменения политического представительства Автономии. Усилия по проведению диалога по этим вопросам в рамках рабочей группы, созданной в 2014 году, завершились с аналогичным результатом.¹⁵¹ Причины отсутствия прогресса в указанных диалоговых процессах различны, однако существуют некоторые общие основополагающие факторы и подходы, которые рассматриваются ниже в контексте конкретных рекомендаций по разработке средств и предпосылок для вовлечения в эффективный процесс решения проблем, препятствующих эффективному функционированию Автономии.

¹⁵⁰ Там же.

¹⁵¹ Более подробно см. Елена Куйжуклу, Вячеслав Крачун, Механизмы диалога и сотрудничества между Центром и Автономией, *Piligrim-Demo*: 2017, стр. 20 и Корнел Чурия, Вячеслав Бербека, Кейс Гагаузии: развитие и рекомендации гражданского общества Республики Молдова, Кишинев: 2015, стр. 6-10 http://viitorul.org/files/4588295_en_policy_brief.pdf

6.2.2 Существующие механизмы диалога - совместная парламентская Рабочая группа по Гагаузии

Недавние усилия по налаживанию диалога между центральными властями и Автономией привели к созданию в 2015 году совместной парламентской Рабочей группы по Гагаузии между Народным Собранием и Парламентом Молдовы, которая поддерживается Секретариатом Парламента.¹⁵² Создание Рабочей группы явилось результатом неформального диалога между политическими представителями Кишинева и Комрата при посредничестве международной неправительственной организации, Инициатива по управлению кризисами (СМІ), в рамках проекта «Содействие эффективному осуществлению автономных полномочий Гагаузии в конституционных рамках Республики Молдова», осуществляемого СМІ и финансируемого Швецией.¹⁵³ По сравнению с предыдущими комиссиями и рабочими группами данная совместная парламентская Рабочая группа является постоянным механизмом политического диалога между представителями Народного Собрания и Парламента Республики Молдова.

По результатам анализа текущего диалогового процесса, осуществляемого в рамках совместной парламентской Рабочей группы, представители как центральных органов власти, так и АТО Гагаузия заявили, что Рабочая группа оказалась ценным инструментом для решения законодательных вопросов, касающихся осуществления договоренностей об Автономии.¹⁵⁴ Создание и деятельность РГ помогла установить доверие и сотрудничество между органами власти Центра и Автономии, что привело к значительным прямым и косвенным достижениям. Важным направлением деятельности Рабочей группы было укрепление доверия, что позволило создать важную основу для того, чтобы переговоры в рамках Рабочей группы были направлены на

¹⁵² Решение Парламента № 206 от 20.11.2015 г. о создании Рабочей группы по обеспечению, в рамках конституционных норм, функциональности АТО Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова // Monitorul Oficial № 330-331 от 08.12.2015.

¹⁵³ См. отчет СМІ о работе парламентской Рабочей группы по Гагаузии: <http://cmi.fi/wp-content/uploads/2018/11/GagauziaParliamentaryDialogueEnglish.pdf>

¹⁵⁴ Пресс-релиз диалоговой площадки по Гагаузии: Рабочая группа по Гагаузии разрабатывает стратегии для продолжения диалогового процесса между Кишиневом и Комратом в следующий парламентский период, 11 июля 2018 г., Кишинев: <https://cmi.fi/2018/07/16/gagauzia-working-group-explores-strategy-next-stage-dialogue-process>

достижение конкретных результатов.¹⁵⁵ Рабочая группа ставит перед собой несколько целей, включая создание механизма постоянного диалога между Центром и Автономией, консолидацию национального законодательства в соответствии с Законом об особом правовом статусе АТО Гагаузия, и приведение статуса Автономии в соответствие с Конституцией. Другими задачами группы было разграничение полномочий между центральными властями и органами власти Автономии путем анализа национального законодательства и законодательства Гагаузии, а также выработка законодательных предложений по их изменению; разработка рекомендаций по улучшению сотрудничества между центральными органами власти и АТО Гагаузия в соответствии с передовой европейской практикой; создание постоянного консультационного механизма для предотвращения и решения возможных проблем между центральными органами и АТО Гагаузия.¹⁵⁶ В решении о создании Рабочей группы предусматривается, что мандат этой площадки реализуется в рамках существующих конституционных норм, что является ограничением, которое отмечалось некоторыми как слабая сторона Рабочей группы.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Дополнительную информацию см. в ретроспективе 2015-2018 гг. Гагаузский диалог: <http://cmi.fi/wp-content/uploads/2018/11/GagauziaParliamentaryDialogueEnglish.pdf>

¹⁵⁶ Постановление Парламента № 206 от 20.11.2015, ст. 4. - целями Рабочей группы являются:

- 1) налаживание постоянного диалога между Парламентом Республики Молдова и Народным Собранием Гагаузии для обеспечения в рамках конституционных норм функциональности АТО Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова;
- 2) анализ соответствия положений Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери) № 344-XIII от 23.12.1994 года положениям Конституции Республики Молдова и внесение предложений о поправках, которые исключили бы возможные противоречия;
- 3) разработка плана действий по обеспечению функциональности особого статуса АТО Гагаузия и законодательства Республики Молдова в соответствии с положениями Конституции и Законом об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери) № 344-XIII от 23.12.1994 года;
- 4) совершенствование национального законодательства об особом статусе АТО Гагаузия и разграничение полномочий центральных органов и органов Автономии путем анализа национального законодательства и законодательства Автономии и подготовки проектов их изменения и дополнения;
- 5) выработка рекомендаций по улучшению взаимодействия между центральными властями и АТО Гагаузия в соответствии с положительными европейскими практиками;
- 6) создание постоянного механизма консультаций для предупреждения и разрешения возможных затруднений в отношениях между центральными властями и АТО Гагаузия.

¹⁵⁷ Елена Куйжуклу, Вячеслав Крачун, Механизмы диалога и сотрудничества между Центром и Автономией, Piligrim-Demo: 2017, стр. 28.

6.2.3 Законодательная деятельность, осуществляемая совместной парламентской Рабочей группой по Гагаузии

После проведения активной совместной работы в формате диалога Рабочая группа предложила несколько законопроектов в целях приведения национального законодательства в соответствие с Законом 1994 года. Были также предложены поправки к законам, относящимся к сферам компетенции Автономии, уточняющим полномочия АТО самостоятельно регулировать эти области.¹⁵⁸

Подход малых шагов, применяемый в процессе внесения изменений в законодательство, оказался важной стратегией, показывающей, что решение более мелких вопросов, по которым легче достичь консенсуса между Кишиневом и Комратом, может способствовать созданию взаимного доверия и продвижению вперед к решению более сложных вопросов. В этой связи были внесены поправки в важные законы о местном публичном управлении, административной децентрализации и территориальном устройстве с целью установления особого административного уровня для Гагаузии. Кроме того, этот систематический процесс уточнения компетенций в конкретных областях также важен с точки зрения наращивания потенциала. Как группа экспертов по правовым вопросам, поддерживающая Рабочую группу, так и соответствующие органы, включая Народное Собрание и Рабочую группу, смогли применить подход «обучение на практике» для

¹⁵⁸ Были внесены изменения в четыре закона в области культуры: Закон о библиотеках № 160 от 20.07.2017 // Monitorul Oficial № 301-305 от 8.08.2017; Закон о музеях № 262 от 07.12.2017 // Monitorul Oficial № 7-17 от 12.01.2018; Закон о воинских захоронениях и военных мемориалах № 161 от 20.07.2017 // Monitorul Oficial № 335-339 от 15.09.2017; Закон О внесении изменений в Закон о памятниках, возведённых в общественных местах № 232 от 10.11.2017 // Monitorul Oficial № 429-433 от 08.12.2017. Два дополнительных закона о внесении изменений в Закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова № 764 от 27.12.2001 // Monitorul Oficial № 16 от 29.01.2002, Закон об административной децентрализации № 435 от 28.12.2006 // Monitorul Oficial № 29-31 от 02.03.2007 и Закон о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2006 // Monitorul Oficial № 32-35 от 09.03.2007 были представлены Рабочей группой и впоследствии изменены в ходе обсуждений в Парламенте, после чего они были возвращены Президентом Республики Молдова в Парламент на пересмотр. Эти предложения были повторно внесены группой депутатов в 2020 году и были приняты парламентом. Третий Закон № 318 о внесении изменений в Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), зарегистрированный в Парламенте 15.07.2016, прошел только первое чтение и был повторно внесен в 2020 году в повестку дня Парламента.

нахождения наилучшего способа устранения существующих законодательных несоответствий и извлечь уроки, которые будут применяться для продвижения процесса прояснения полномочий.

6.2.4 Организация и структура механизма диалога в рамках Рабочей группы

Что касается процесса диалога, проводимого в контексте Рабочей группы то следует рассмотреть несколько аспектов официального мандата, организации¹⁵⁹ и деятельности ПРГ, которые следует рассмотреть для повышения эффективности механизма этого диалога. По сравнению с прежними специальными комиссиями данная парламентская Рабочая группа создана как постоянный регулярный механизм. Однако важным фактором, влияющим на ее работу, является продолжительность мандатов законодателей, как Народного Собрания, так и Парламента. Учитывая, что избирательные процессы, затрагивающие законодателей, происходят каждые два года либо в Парламенте, либо в Народном Собрании, работа РГ постоянно прерывается, поскольку в зависимости от результатов выборов члены РГ могут меняться дважды в течение четырех лет.

В сравнительной практике существует относительно мало механизмов, которые были созданы для внесения поправок в законодательную базу, касающуюся уточнения компетенций. Они зачастую четко определены в законе об автономии, и в ситуациях, когда требуется толкование или возникают конкретные вопросы относительно сферы компетенции, в нем заранее определены механизмы урегулирования споров по этим вопросам, как правило, в судебном формате.¹⁶⁰ В некоторых странах для решения этого

¹⁵⁹ Решение Рабочей группы № 1 от 23.02.2016 г. об утверждении Регламента Рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности Автономного территориального образования Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия.

¹⁶⁰ Статьи 97-98 Устава Автономии Южного Тироля предусматривают обращение в Конституционный суд по вопросам, относящимся к компетенции Автономии. Более конкретно, в статье 97 предусмотрено, что: «1. Без ущерба для мер, предусмотренных в пунктах 6 и 7 статей 56 и 84 настоящего Статута, законы региона или провинции могут быть оспорены в Конституционном суде в связи с нарушениями Конституции, или настоящего Статута или принципа равенства между языковыми группами.

вопроса требуется консультативное заключение двустороннего органа, например, в случае Делегации Аланд.¹⁶¹ Однако есть несколько примеров, когда вне национального законодательного процесса в законе об автономии предусматривается двусторонний орган для реализации статуса автономии и более детального прояснения конкретных её полномочий, например, в случае Комиссии шести в Автономии Южного Тироля.¹⁶²

В молдавском контексте и с учетом характера вопросов, требующих законодательного решения, диалог между Центром и Автономией должен привести к изменениям в национальной законодательной базе. Однако нынешний механизм Рабочей группы носит, по существу, консультативный характер, поскольку совместные решения, достигнутые РГ и представленные Народным Собранием, зависят от решений и изменений, принимаемых в ходе парламентского законодательного процесса. Учитывая этот фактор, а также то, что речь идет не о полноценном двустороннем переговорном механизме, результаты которого являются окончательным официальным решением, для обеспечения реального воздействия депутаты, являющиеся членами РГ, должны представлять весь политический спектр Парламента, и консенсус, достигнутый Рабочей группой по важным законодательным вопросам, также должен быть согласован с политическими фракциями. Это должно быть одним из важных факторов, который необходимо учитывать в процессе будущего диалога в рамках РГ.

2. Оспаривание может быть осуществлено Правительством. 3. Региональный закон может также оспариваться Парламентом одной из провинций региона, закон провинции - Парламентом региона или Парламентом другой провинции данного региона.» Кроме того, статья 98 предусматривает: «1. Законы и нормативные акты, имеющие силу закона Республики, могут быть оспорены Президентом региона или провинции по решению соответствующего Парламента в случае нарушения настоящего Закона или принципа защиты немецких и латинских языковых меньшинств. 2. Если какой-либо нормативный акт государства посягает на сферу компетенции, возложенную настоящим Статутом на регион или провинцию, регион или соответствующая провинция могут обратиться в Конституционный суд для вынесения решения по вопросу о компетенции. 3. Апелляция подается Президентом региона или провинции после принятия соответствующего постановления Правительства. 4. Копия уведомления о подаче апелляции, оспаривающей конфликт компетенций, должна быть направлена Правительственному комиссару в Тренто, если это касается региона или Провинции Тренто, и Государственному уполномоченному правительства в Больцано/Болцено, если это касается Провинции Больцано/Болцено.»

¹⁶¹ Более подробную информацию см. в сносках 132 и 142 настоящего отчёта.

¹⁶² Статья 107 Статута Автономии Южного Тироля, принятого Конституционным законом № 1 от 10.11.1971 года. Подробнее см. сноску 164.

Опыт ПРГ по уточнению компетенций также подтвердил, что должна существовать *регулярная платформа и механизм, которые могли бы на постоянной основе устранять давно существующие проблемы, связанные с уточнением компетенций*. С этой точки зрения, налаживание процесса и создание механизма систематического уточнения полномочий между Кишиневом и Комратом значительно усовершенствовали бы управление Автономией и реализацию механизмов её функционирования. Работа группы экспертов по правовым вопросам, которая поддерживает деятельность Рабочей группы, наглядно продемонстрировала необходимость в технической экспертизе. В этой связи проведение технических дискуссий по конкретным областям совместных компетенций требует участия органов исполнительной власти. В этом контексте создание *совместной рабочей группы или механизма в рамках исполнительной власти*, которые могли бы постоянно работать над техническими вопросами, обеспечило бы необходимую преемственность и стабильность законодательного диалога, посвященного законодательным вопросам и прояснению компетенции. Можно было бы рассмотреть несколько вариантов и форматов, обсуждаемых ниже.

Опыт автономий в других странах показывает, что в таких видах диалоговых процессов должен существовать определённый уровень технических обсуждений. Однако для достижения взаимного согласия и приемлемого политического консенсуса такие процессы также требуют и участия политиков.¹⁶³ Эта динамика имеет очень большое значение, поскольку позиции представителей ведущих национальных политических партий в отношении предлагаемой децентрализации могут различаться. Учитывая тот факт, что автономия обычно обладает весьма ограниченными возможностями влиять на национальный законодательный процесс, будь то через гарантированное представительство или через косвенное представительство выборных представителей данных территорий, эти решения часто принимаются вне национального законодательного процесса на двусторонней паритетной основе.¹⁶⁴ Однако следует отметить, что существуют ситуации, когда

¹⁶³ Francesco Palermo, *South Tyrol's special status within Italian Constitution in Tolerance Through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden-Boston: 2008, pgs. 44-45.

¹⁶⁴ Например, «Комиссия шести» в Италии. В соответствии со статьей 107 Специального статута Трентино-Альто-Адидже/ Южного Тироля исполнительные меры по реализации данного Статута

согласованные решения не были приняты из-за отсутствия политической поддержки. В этой связи очень важна идея развития диалогового процесса, который бы включал комплексные средства и стратегии укрепления политического консенсуса. Убедительным фактором, который часто приводит к изменению отношения национальных органов власти, является демонстрация способности автономии решать конкретные вопросы, переданные ей в управление, что подтверждает преимущества принципа субсидиарности.¹⁶⁵

Одной из других задач Рабочей группы было рассмотрение возможностей создания *постоянного консультационного механизма предотвращения и решения возможных затруднительных вопросов между центральными органами власти и АТО Гагаузия*. Роль внесудебного разрешения споров и его использование в контексте Гагаузской автономии уже частично обсуждались в предыдущей главе. Функцию такого механизма следует рассматривать с двух сторон: с точки зрения изучения того, какие вопросы будет решать такой механизм в свете других уже существующих или потенциально новых механизмов, которые могут быть наделены специальным мандатом; и с более широкой точки зрения существующих механизмов участия, каналов связи и урегулирования споров, являющихся частью нынешней системы взаимоотношений между Центром и Автономией.

В этой связи роль такого превентивного механизма решения проблем следует рассматривать в рамках более широкого контекста существующих механизмов диалога между законодателями, а также в свете необходимости создания целенаправленного процесса и механизма работы по таким конкретным вопросам, как детальное разграничение полномочий. Функции

принимаются законодательным декретом после консультаций с совместной комиссией [...]. В рамках упомянутой Комиссии назначается специальная комиссия по исполнительным мерам, касающимся вопросов, отнесенных к компетенции Провинции Больцано, в состав которой входят шесть членов, три из которых представляют государство, а три - провинцию. Один из представителей государства должен принадлежать к немецкоязычной группе; один из представителей провинции должен принадлежать к италияязычной группе. Специальный статут Трентино-Альто-Адижде /Южного Тироля, Конституционный Закон № 1 от 10.11.1971 года.

¹⁶⁵ Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15.X. 1985 // Серия Европейских договоров - № 122. Статья 4: Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

и возможные последствия такого механизма следует также рассматривать в контексте нынешней системы взаимоотношений между Центром и Автономией с точки зрения каналов связи и участия, а также механизмов урегулирования споров. Несомненно, существует множество вопросов, которые необходимо решить в отношении функционирования Автономии в нынешней системе. Некоторые из вопросов, которые возникают в контексте Автономии, особенно те, которые связаны с национальным законодательным процессом, были переданы действующей совместной парламентской Рабочей группе. В этой связи необходимо проводить различие между дискуссией о разграничении компетенций, которые требуют дальнейшего законодательного выражения и дискуссией о толковании того, какие именно компетенции были фактически переданы Автономии.

Что касается последнего вопроса, то здесь Конституционный суд имеет ограниченные возможности, поскольку его роль заключается в анализе конституционности национальных законов. В этих условиях он, возможно, не сможет играть столь эффективную роль в разрешении споров, касающихся компетенций. В этой ситуации определенную роль может играть независимый канал, способный оперативно решать вопросы компетенции до того, как эти вопросы попадают в законодательную процедуру и последующего административного и судебного пересмотра местных законов, принятых Народным Собранием при осуществлении этих полномочий. С другой стороны, если система взаимоотношений и консультаций между центральными органами власти и Автономией возобновит свое эффективное функционирование, это может стать достаточным каналом улаживания различий во взглядах и позициях по данному вопросу.

Однако существуют ситуации, выходящие за рамки законодательных вопросов, которые, возможно, нуждаются в рассмотрении и требуют решения спорных вопросов или полномочий. В некоторых сравнительных контекстах для достижения конструктивного консенсуса были созданы специальные механизмы с участием высокопоставленных представителей центральных органов исполнительной власти и самоуправляемых территорий, такие как Совместный министерский комитет, в который входят представители Правительства Соединенного Королевства и администраций

Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса.¹⁶⁶ Следует отметить, что Глава Гагаузской автономии является членом национального Правительства и имеет возможность поднимать вопросы напрямую. Однако представители Автономии указали на то, что специальная двусторонняя платформа обмена мнениями могла бы быть более подходящей для решения таких же важных вопросов. В этой связи можно было бы рассмотреть вопрос о процедуре инициирования конкретных процессов обсуждения.

6.3 Выводы

Сравнительная практика вполне могла бы послужить основой для нынешнего процесса диалога, однако важно осознавать, что механизмы, используемые в других случаях, были разработаны в контексте конкретных государств, имеющих различные механизмы для самоуправляемых территорий. Диалог между Центром и Автономией и соответствующие механизмы диалога и решения проблем должны быть адаптированы к текущим процессам и условиям, характерным для молдавской системы, а также к самим вопросам, касающимся Автономии, которые требуют решения.

Существующая постоянная платформа совместной парламентской Рабочей группы обеспечивает необходимую платформу для обсуждения и предложения решений давних проблем, касающихся реализации статуса Автономии. Хотя нынешний механизм парламентского диалога был успешным в достижении и

¹⁶⁶ Совместный министерский комитет (СМК) существует в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между Правительством Соединенного Королевства и автономными администрациями Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса. Его цель заключается в обеспечении централизованной координации общих взаимоотношений между администрациями. Его сфера компетенций включает: рассмотрение неразрешенных предметов ведения, которые оказывают влияние на переданные полномочия и компетенции, которые оказывают влияние на переданные полномочия; если Правительство Соединенного Королевства и автономные администрации согласны с этим, рассмотрение переданных компетенций, если полезно, обсуждение их соответствующего применения в различных частях Великобритании, для рассмотрения договоренностей о взаимодействии между Правительством Соединенного Королевства и автономными администрациями; рассмотрение споров между администрациями. СМК является консультативным, а не исполнительным органом и может проводить заседания в различных форматах, включая пленарные заседания под председательством Премьер-Министра или его представителя: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf

выработке совместных решений, дальнейший прогресс зависит от законодательного процесса национального Парламента, при этом следует отметить, что некоторые предложения не были приняты национальным законодательным органом. Как отмечалось на примере автономий других стран, хотя технический диалог и механизмы необходимы для обсуждения вопросов автономии, политическая воля и переговоры также играют большую роль в этих процессах, даже в рамках механизмов, созданных на паритетной основе вне законодательного органа. В этой связи следует рассмотреть вопрос о составе, стратегиях и методах работы совместной парламентской Рабочей группы, с тем чтобы обеспечить возможность достижения политического консенсуса на основе решений, предлагаемых Рабочей группой.

Само собой разумеется, что более широкие меры укрепления доверия между центральной исполнительной властью и органами исполнительной власти Автономии с участием представителей всего политического спектра, а также более широкого представительства гражданского сообщества Молдовы могли бы внести значительный вклад в конструктивный диалоговый процесс и достижение необходимого сдвига в отношениях и подходах. Для достижения более удовлетворительных результатов диалога между Центром и Автономией по её вопросам необходимо более глубокое понимание того, как асимметричная модель самоуправления может работать в рамках молдавской системы, и что означает автономное самоуправление в общей структуре административно-территориальной организации молдавского государства. Важная составляющая необходимых мер укрепления доверия также находится в самой Гагаузии и в необходимости продемонстрировать ее способность осуществлять управление переданными ей компетенциями. Участие граждан в разработке политик в конкретных областях компетенций способствовало бы достижению этой цели и придало бы большую легитимность потребностям и запросам, выдвигаемым Автономией в рамках её диалога с Центром.

Когда речь заходит о механизмах конкретного специализированного диалога или двустороннего решения проблем, диалог, проводимый в рамках ПРГ, ясно показал, что процесс уточнения компетенций требует системного подхода. Необходим непрерывный и стабильный процесс, а также, помимо

политического диалога, есть необходимость ведения диалога между Исполнительным Комитетом и министерствами и ведомствами Правительства, ответственными за разработку политик в конкретных областях. Следует также разработать системные решения для осуществления процесса уточнения компетенций. В частности, создание механизма уточнения компетенций и рассмотрение законодательного формата этого уточнения явилось бы одним из наиболее важных вкладов в совершенствование управления в Автономии и ее функционирования в рамках общей государственной политической структуры, а также в реализации её статуса.

Наконец, в рамках дальнейшего развития механизмов и процессов институционального диалога поэтапный подход может обеспечить хорошую основу для укрепления доверия и развития потенциала, необходимого для успешных процессов и обмена мнениями. Следует принимать во внимание порядок создания различных механизмов с учетом того, что четкое распределение полномочий является ключом к успеху последующих механизмов урегулирования споров. Кроме того, работа этого механизма должна быть проверена на практике, чтобы понять, требуются ли дополнительные инструменты, касающиеся разрешения споров и урегулирования возможных проблем. В этой связи следует рассмотреть вопрос о поэтапном подходе. Наблюдения показывают, что создание конкретного постоянного механизма уточнения компетенций на исполнительном уровне возможно в форме отдельного механизма либо состоящего из нескольких комиссий, работающих в конкретных областях, может явиться приоритетным, поскольку детальное прояснение компетенций имеет ключевое значение для решения многих вопросов, возникающих в контексте осуществления статуса Автономии.

6.4 Потенциальные области для обсуждений совместной парламентской Рабочей группой

6.4.1 Парламентский диалог

Совместная парламентская Рабочая Группа

- Следует рассмотреть вопрос о последующих процедурах реализации в Парламенте соглашений, достигнутых РГ, (например, в настоящее время проекты законов, подготовленные ПРГ, представляются Народным Собранием Парламенту, где они рассматриваются и принимаются в соответствии с существующими общими процедурами без учета того, что эти предложения были предварительно согласованы и одобрены совместной РГ).
- Повышение потенциала Рабочей группы и более активное вовлечение Секретариата Народного Собрания.
- Расширение участия в работе РГ органов исполнительной власти, как Кишинева, так и Комрата. В этой связи следует рассмотреть вопрос о внесении изменений в Регламент РГ, предусматривающих усиление роли органов исполнительной власти и механизмов сотрудничества с Правительством, министерствами и Исполнительным Комитетом.

Диалог между Председателем Народного Собрания и Спикером Парламента

- Регулярные или специальные совещания, посвященные законодательным вопросам и планированию законодательной деятельности, а также другим вопросам, касающимся Автономии, могут стать установившейся практикой в отношениях между Народным Собранием и Парламентом, как и в случае с другими субъектами законодательной инициативы, такими как Правительство.

6.4.2 Механизмы по уточнению компетенций на уровне исполнительных органов власти

- Создание совместного механизма, который будет вести переговоры относительно уточнения компетенций на техническом правительственном уровне. Такой процесс может принимать один из следующих форматов или представлять собой сочетание обоих форм:
 - Совместный механизм с участием представителей органов исполнительной власти, который создаст постоянный канал для уточнения компетенций и, возможно, для решения вопросов между исполнительными уровнями, касающихся компетенций Автономии.
 - Могут быть созданы специальные технические рабочие группы/комиссии из представителей министерств и Исполнительного Комитета, которые бы занимались конкретными вопросами.
 - Формат обсуждений должен отражать паритет, это поможет совместному механизму стать мощным институциональным инструментом сотрудничества и предотвращения конфликтов между Центром и Автономией.

6.4.3 Превентивные механизмы решения проблем

- В дополнение к официальной возможности Главы Автономии поднимать вопросы на заседаниях Правительства, возможно, стоит создать механизм высокого уровня для превентивного разрешения споров или двусторонний канал с четкой процедурой инициации рассмотрения вопросов.





Выводы



Статус территориальной автономии является весьма уникальной особенностью политического устройства государств и требует четко выстроенной и ясной системы отношений, устанавливающих взаимные правовые и институциональные отношения, благодаря которым осуществляется передача центральных полномочий в интересах местного этнонационального сообщества. Территориальные автономии создаются для прекращения конфликтов, защиты определенной этнонациональной группы (иногда с трансграничной принадлежностью) или для обеспечения эффективного управления удаленными территориальными образованиями. Характер конкретных договоренностей в определенной степени отражает эти факторы. Однако основополагающим принципом таких договоренностей является предоставление определенного уровня автономии в принятии решений в конкретных областях на территории автономии. Кроме того, субнациональное управление и система взаимодействия с центральным уровнем представляют собой постоянно развивающийся и динамичный процесс. В этой связи существующее положение и статус АТО Гагаузия должны рассматриваться с этих общих позиций и текущей динамики.

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что формальная система взаимоотношений между центральной государственной властью и АТО Гагаузия предоставляет необходимые базовые возможности для функционирования Автономии в рамках молдавского государства. Однако правовая система и относительно слабое закрепление статуса Автономии требуют высокого уровня её участия в законодательном процессе на национальном уровне в целях обеспечения функционирования статуса Гагаузии и дальнейшей реализации особого статуса, предусмотренного для этого территориального образования. Автономии были предоставлены относительно сильные механизмы (такие как членство Башкана в Правительстве и право Народного Собрания инициировать национальные законы), которые обеспечивают хорошие инструменты участия и представления потребностей и интересов Автономии на национальном уровне. Их эффективное функционирование должно быть лучше обеспечено с процедурной точки



зрения, а также посредством мер по укреплению потенциала. Важно отметить, что эти механизмы были созданы для обеспечения регулярных каналов взаимодействия между Центром и Автономией. Однако эффективное функционирование статуса Гагаузии требует дальнейшей реализации посредством законодательных мер, включая, что важно, дальнейшее уточнение её полномочий в областях совместной ответственности. С этой точки зрения следует продолжать процесс двустороннего диалога для решения некоторых из этих вопросов. В этом контексте механизм постоянной совместной диалоговой площадки, представленный парламентской Рабочей группой, является важным вкладом в необходимый процесс реализации статуса Автономии в законодательной базе Республики Молдова. Что касается будущей эффективности этого диалогового процесса, то следует пересмотреть стратегии и методы работы совместной парламентской Рабочей группы с тем, чтобы обеспечить возможность достижения политического консенсуса на основе решений, предлагаемых Рабочей группой. Когда речь заходит о механизмах конкретного целенаправленного диалога или двустороннего решения проблем, диалог, проводимый в рамках Рабочей группы, ясно показал, что процесс детального прояснения полномочий требует активного вовлечения представителей исполнительных органов Автономии, министерств центрального Правительства и других органов, ответственных за разработку политик в конкретных областях. В этой связи эффективным каналом для обсуждения могло бы стать создание технического механизма на исполнительном уровне для уточнения компетенций. Анализ отношений и механизмов между Центром и Автономией также выявил необходимость постоянной поддержки и расширения мер укрепления доверия между центральными властями и органами власти Гагаузии. Эти усилия должны охватывать не только весь политический спектр, но и более широкие слои молдавской политической элиты и общества в целом для выработки культуры конструктивного диалога и позитивного сдвига во взаимоотношениях. С этой точки зрения повышение потенциала и более глубокое понимание того, как асимметричная модель самоуправления может работать в государстве, являются важными компонентами необходимых мер укрепления доверия.

Еще одним важным элементом, необходимым для успешного и поступательного диалога между Комратом и Кишиневом по вопросам Автономии, является повышение потенциала самой АТО Гагаузия. Ясность и видение приоритетов Автономии, а также продемонстрированный потенциал управления в тех областях, по которым ей были переданы полномочия, имеют важное значение для устойчивого и заслуживающего доверия диалога. Участие граждан в разработке политик в конкретных областях компетенций способствовало бы достижению этой цели и придало бы большую легитимность потребностям и запросам, выдвигаемым Автономией в рамках диалога с Центром.

В заключении следует отметить, что понимание обеими сторонами того, что для функционирования Автономии в рамках государства необходим конструктивный диалог, и что институциональные механизмы должны придерживаться и отражать этот общий принцип, является важным фактором. В настоящем информационно-аналитическом отчете освещается ряд областей для обсуждения парламентской Рабочей группой и другими представителями власти в целях развития диалога по улучшению функционирования институциональных механизмов взаимоотношений между Центром и Автономией. В этой связи проведенный анализ закладывает основу для будущих обсуждений и создает базу для выработки устойчивых и надежных решений вопросов, связанных с правовой базой и институциональными рамками функционирования статуса Автономии.



Библиография



Национальная нормативно-правовая база

1. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 // Monitorul Oficial № 1 от 12.08.1994
2. Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995
3. Закон о местном публичном управлении № 436 от 28.12.2006 // Monitorul Oficial № 32-35 от 09.03.2007
4. Закон о местных публичных финансах № 397 от 16.10.2003 // Monitorul Oficial № 248-253 от 19.12.2003
5. Закон о прозрачности процесса принятия решений № 239 от 13.11.2008 // Monitorul Oficial № 215-217 от 05.12.2008
6. Избирательный кодекс Республики Молдова № 1381 от 21.11.1997 // Monitorul Oficial № 81 от 8.12.1997
7. Решения Конституционного суда № 9 от 18.02.1999 года и № 12 от 11.03.1999 года
8. Закон о нормативных актах № 100 от 22.12.2017 // Monitorul Oficial № 7-17 от 12.01.2018
9. Регламент Парламента, принятый Законом № 737 от 02.04.1996 // Monitorul Oficial № 50/237 от 07.04.2007
10. Закон о государственной должности и статусе государственного служащего, № 158 от 04.07.2008 // Monitorul Oficial № 840 от 01.01.2009
11. Закон о Конституционном суде № 317 от 13.12.1994 // Monitorul Oficial № 8 от 07.02.1995
12. Кодекс конституционной юрисдикции № 502 от 16.06.1995 // Monitorul Oficial № 53-54 от 28.09.1995



13. Постановление Парламента № 345 от 23.12.1994 о введении в действие Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994 // Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995
14. Постановление Правительства № 610 от 03.07.2018 об утверждении Положения о Правительстве // Monitorul Oficial № 245 от 04.07.2018

Нормативно-правовые акты АТО Гагаузия

15. Постановление Народного Собрания № 99-VI/VI от 08.09.2017 о создании механизма мониторинга изменений в национальном законодательстве
16. Постановление Народного Собрания № 510-XXXIV/V от 09.08.2016 о незаконности проверки судами общей юрисдикции Республики Молдова законности законов и нормативных актов, принятых Народным Собранием Гагаузии

Публикации

17. Thomas Benedikter, The World's modern autonomy systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy, EURAC research, Bolzano: 2009
18. Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, Реализация статуса Автономии Гагауз-Ери: вызовы и перспективы, Piligrim-Demo: 2015
19. Ильмарс Солимс, Виорел Заболотник, Законодательная инициатива Народного Собрания АТО Гагаузия и заключения по проектам нормативных актов, подготовленных центральными органами государственной власти, Совет Европы: 2016
20. Люба Кузнецова, Функциональный и институциональный анализ Народного Собрания Гагаузии, ПРООН, Кишинев: 2017

21. Думитру Будянки, Финансовая автономия в Республике Молдова: эволюция местных бюджетов, Expert-Grup, Кишинев: 2019
22. Suksi Markku, Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions, pgs. 56-65, International Journal on Minority and Group Rights 20(2013), Brill, Leiden: 2013
23. Suksi Markku, Autonomy: Applications and Implications, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague: 1998
24. Заключение Венецианской комиссии по Закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, Страсбург, 21 августа 2002 года, заключение № 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Анг.
25. Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, Обоюдный контроль между Центром и Автономией: опыт реализации гагаузского статуса, Pilgrim-Demo: 2015
26. Elisabeth Alber, South Tyrol's Negotiated Autonomy in Treatises and documents Journal of Ethnic Studies 78/2017
27. Francesco Palermo, South Tyrol's special status within Italian Constitution in Tolerance Through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol, Leiden-Boston: 2008
28. Елена Куйжуклу, Вячеслав Крачун, Механизмы диалога и сотрудничества между Центром и Автономией, Pilgrim-Demo: 2017
29. Корнел Чуря, Вячеслав Бербека, Кейс Гагаузии: развитие и рекомендации гражданского общества Республики Молдова, Кишинев: 2015



Вебсайты

<https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>

<http://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuUTAGagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>

https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/f.titlu-raport_pub_2016.pdf

https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/odpm_dev_600629.pdf

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf

<https://gagauzialogue.md>



Приложение

Резюме предложения
по улучшению
институциональных
механизмов
взаимоотношении
Центра и Автономии
для рассмотрения
парламентской
Рабочей группой



1. Участие Автономии в процессе принятия решений на национальном уровне

1.1 Процесс принятия решений Правительством

Механизмы/процедуры	Области для рассмотрения	Комментарии
Глава АТО в силу занимаемой должности является членом национального Правительства	<ul style="list-style-type: none">• Следует повысить потенциал аппарата Башкана по мониторингу законодательной повестки дня Правительства и министерств, а также повысить потенциал аппарата Башкана в Кишиневе по оказанию юридических консультационных услуг и в плане человеческих ресурсов.	Возможности, предоставляемые членством Главы АТО в национальном Правительстве и его/ее участием в заседаниях Правительства, могут быть недостаточными и неэффективными, если они не сопровождаются эффективным участием аппарата Главы и органов АТО в подготовке законопроектов, которые могут повлиять на АТО на раннем этапе их разработки.
	<ul style="list-style-type: none">• Следует принимать во внимание необходимые профессиональные качества сотрудников в структурах Исполнительного Комитета, а также налаживание каналов связи для обеспечения более активного вклада Исполнительного Комитета в работу Главы Автономии на центральном уровне.	
	<ul style="list-style-type: none">• Предлагается восстановить обязательное требование о проведении консультаций и согласовании с Башканом по тем решениям, которые могут повлиять на регион и его полномочия.¹⁶⁷	Положение о Правительстве Республики Молдова, принятое 3 июля 2018 года, не включает обязательство консультироваться с Главой АТО Гагаузия по законопроектам, касающимся Автономии. В предыдущем Положении о Правительстве такие обязательства были включены.

¹⁶⁷ Согласно пункту 8 предыдущего Положения о Правительстве (Постановление Правительства № 34 от 17.01.2001 г.), «проекты постановлений и ордонансов по вопросам, относящимся к АТО Гагаузия, согласовываются с Главой АТО Гагаузия».

<p>Заключение по нормативным актам Правительства</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Весьма желательно, чтобы <u>консультационный процесс проходил на ранних стадиях разработки</u> программных документов или проектов законов и нормативных актов. Это должно быть отражено в положении о разработке нормативных актов, а также в методологии разработки политик. • Когда на <u>совещаниях Государственных секретарей и авторов законопроектов и других решений Правительства</u> составляются списки органов, которые должны дать заключение по проекту нормативного акта, необходимо учитывать, влияют ли положения данного документа на Автономное территориальное образование. • <u>Следует укрепить потенциал Исполнительного Комитета для более активного мониторинга законодательной повестки дня и представления заключений.</u> 	<p>Основной проблемой, препятствующей проведению необходимых консультаций с АТО Гагаузия, является недостаточный анализ законопроектов, как со стороны Правительства, так и со стороны Автономии на предмет воздействия на неё этих законопроектов.</p>
<p>Представительство Исполнительного Комитета в рабочей повестке дня министерств национального Правительства (коллегий министерств)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Следует рассмотреть более эффективные формы участия (в дополнение к коллегиям министерств), которые обеспечивали бы регулярное представительство в министерствах и каналы связи с ними. Эти модели участия могли бы принимать форму <u>совместных рабочих групп министерств и Автономии или комиссий</u>, которые проводили бы регулярные совещания для обсуждения вопросов, затрагивающих Гагаузию, и обеспечения диалога на техническом уровне в целях уточнения компетенций. • Эти совещания могли бы также служить для Исполнительного Комитета каналом информирования о предстоящих законодательных реформах и возможностях участия в деятельности <u>рабочих групп по разработке конкретного национального законодательства</u>, мер политик и отраслевых реформ. 	<p>Министерские коллегии созываются нерегулярно. В этой связи участие в министерских коллегиях представителей Исполнительного Комитета дает весьма ограниченные возможности для эффективного представления вопросов Автономии в центральных органах Правительства.</p>

1.2 Парламентский законодательный процесс

<p>Законодательная инициатива Автономии</p>	<ul style="list-style-type: none">• Необходимо разработать четкую нормативную базу на уровне Автономии, регламентирующую процедуры разработки Народным Собранием проектов национальных законов и их представление Парламенту. Это должно также включать регулирование процедур взаимодействия между Исполнительным Комитетом и Народным Собранием при подготовке национальных законопроектов.	<p>На уровне Автономии отсутствуют конкретные процедуры разработки проектов национальных законов Народным Собранием.</p>
	<p><u>Следует повысить потенциал Народного Собрания по подготовке национального законодательства</u> в соответствии со стандартами законодательного процесса на национальном уровне. Для этого потребуется:</p> <ul style="list-style-type: none">• Повышение потенциала Секретариата Народного Собрания Гагаузии и его юридических служб в области подготовки проектов национальных законов, в том числе путем повышения потенциала выполнения процедурных и формальных требований при представлении законопроектов;• Отслеживание и анализ национальной законодательной базы, включая совершенствование навыков толкования национального законодательства;• Совершенствование языковых навыков на государственном языке.	<p>Закон № 100 о нормативных актах вводит более сложные требования по представлению проектов национальных законов, которые отсутствовали в предыдущем процессе. Для этого потребуется укрепление потенциала Народного Собрания Гагаузии.</p>
	<ul style="list-style-type: none">• Необходимо создать четкие каналы проведения консультаций с соответствующими органами центрального уровня, в частности с министерствами, на подготовительных этапах разработки национальных законов с тем, чтобы не допускать отрицательных заключений относительно проектов национальных законов, разработанных Народным Собранием Гагаузии.	
	<p><u>Потенциал и процедурные возможности для обеспечения продвижения проектов национальных законов, разработанных Народным Собранием Гагаузии,</u> должны быть увеличены путем:</p> <ul style="list-style-type: none">• создания каналов связи между секретариатами Народного Собрания и Парламента Республики Молдова для передачи информации о ходе процесса и статусе представленных законопроектов, а также о заключениях государственных органов;• повышение потенциала Народного Собрания по представлению проектов инициатив в соответствующие постоянные комиссии.	

<p>Совместная парламентская Рабочая Группа</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Парламентская Рабочая группа</u> должна принимать более активное участие в проведении информационно-разъяснительной работы среди политических партий в Парламенте и продвижении согласованных решений РГ. 	<p>Конкретные рекомендации для диалога РГ содержатся далее в разделе, посвященном механизмам диалога между Центром и Автономией.</p>
<p>Заключение и консультации с Народным Собранием по национальным законопроектам</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Следует поддержать <u>гарантии проведения консультаций и получения заключения Народного Собрания</u> в тех случаях, когда тот или иной законопроект затрагивает Автономию, как это предусмотрено в новом проекте Кодекса парламентских правил и процедур. В случае его принятия необходимо продумать внутренние процедуры анализа в Парламенте для обеспечения выполнения обязательного требования о проведении консультаций. 	<p>Влияние национального законодательства на Автономию должно рассматриваться в ходе законодательного процесса. До недавнего времени существовало только чётко сформулированное обязательство Правительства консультироваться с Башканом по законопроектам, затрагивающим Автономию. В этой связи аналогично сформулированная гарантия в парламентской процедуре предоставит Автономии возможность реагировать на законопроекты, которые могут на неё повлиять.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Следует повысить потенциал Юридического отдела Народного Собрания по вопросам <u>подготовки заключений</u>. • Необходимо обеспечить повышение уровня <u>знания государственного языка</u>, а в краткосрочной перспективе - расширение потенциала переводческих служб. • Следует укрепить потенциал Юридического отдела Народного Собрания по мониторингу и анализу национальных законопроектов. В этой связи следует также продумать <u>внутреннюю отчетность</u> Народного Собрания по соответствующим законопроектам. 	<p>В 2017 году в Народном Собрании был создан новый механизм мониторинга проектов национального законодательства, который начал свою работу и нуждается в наращивании потенциала.</p>

<p>Процедура изменения статуса Автономии (Закон 1994 года)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Конкретная мера защиты статуса Автономии была предложена Рабочей группой в законопроекте, представленном Народным Собранием Парламенту. В данном законопроекте предусматривается положение о том, что Закон 1994 года может быть изменен Парламентом только при наличии согласия со стороны Народного Собрания Гагаузии. Несмотря на то, что законопроект не прошел дальше первого чтения из-за различия позиций в Парламенте, следует подумать о позиции, обеспечивающей более <u>улучшенное закрепление</u> Закона об особом статусе и, что важно, защиту статуса Автономии в общей системе законодательной базы Молдовы.	<p>В настоящее время Закон 1994 года может быть изменен и дополнен только в рамках специальной процедуры тремя пятью голосов избранных членов Парламента, однако Закон 1994 года может быть изменен на материальном уровне новыми органическими законами, регулирующими тот же предмет.</p>
--	---	---

2. Органы самоуправления Автономии и их взаимоотношения с центральными органами власти

2.1 Народное Собрание

Процесс уточнения компетенций и принятие местных законов	<ul style="list-style-type: none">Внедрение систематического процесса уточнения полномочий Автономии позволит создать четкие рамки для законодательной деятельности Народного Собрания - разработки местных законов, мер политик, необходимых для реализации полномочий Гагаузии.	Хотя в Законе 1994 года перечислены области, по которым Народное Собрание может принимать местные законы, они определены в общих чертах, без дальнейшего уточнения, как эти полномочия разделяются национальным уровнем и уровнем Автономии. Это создает ситуацию, когда Народное Собрание не имеет четких рамок, определяющих, какие конкретно области оно может регулировать.
	<ul style="list-style-type: none">Следует увеличить потенциал юридических служб Исполнительного Комитета и Народного Собрания по соблюдению и анализу национального законодательства, в том числе путем разработки стандартных процедур и форм отражения вопросов соблюдения национального законодательства в информационных записках, сопровождающих проекты местных законов, а также в заключениях. Это будет способствовать долгосрочному процессу обеспечения соблюдения национального законодательства, но также создаст пространство для сотрудничества с центральным уровнем по вопросам, представляющим интерес для Автономии.	Довольно часто используются меры государственного административного контроля, а также судебного контроля местных законов через общие суды. В ситуации, когда отсутствует ясность в отношении компетенций, не всегда понятно, что органы АТО могут регулировать и чем управлять. Прежде чем будет осуществлено системное уточнение полномочий, в качестве временной меры может служить более эффективная координация и проведение консультаций с центральными министерствами при подготовке местных законов, что поможет превентивно решать вопросы о сферах полномочий АТО.
	<ul style="list-style-type: none">На этапе разработки следует укреплять <u>связь</u> между разработчиками местных законов и соответствующими министерствами. Это будет способствовать повышению качества законотворческого процесса.	

2.2 Исполнительный комитет		
<p>Уточнение полномочий, касающихся Исполнительного Комитета</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Уточнение полномочий Автономии, в том числе в административной сфере</u>, позволит четко разграничить полномочия Исполнительного Комитета и обеспечит транспарентную основу для принятия им решений. 	<p>Отсутствие четкого определения компетенций органов исполнительной власти Гагаузии в области совместных компетенций создает неопределенность в отношении границ регулирования и управления Исполнительным Комитетом и механизмов финансирования компетенций Автономии.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Следует создать каналы связи</u>, посредством которых конкретные <u>рабочие группы</u> между Исполнительным Комитетом и соответствующими министерствами могли бы стать практическим средством решения конкретных вопросов, касающихся общих компетенций. 	<p>Связь между Исполкомом и профильными министерствами недостаточна, и в условиях отсутствия четкого уточнения компетенций это приводит к конфликтам и последующей отмене местных нормативных актов АТО в общих судах.</p>

¹⁶⁸ Заключение Венецианской комиссии по Закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, Страсбург, 21 августа 2002 года, заключение № 191 / 2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Анг. В пунктах 24-25 доклада на стр. 6 отмечается: [24] «В более фундаментальном плане, если решение, достигнутое в 1994 году, должно представлять собой долгосрочное решение проблемы Гагаузской автономии и самоопределения, оно будет представлять собой лучшую защиту правового порядка, установленного Законом 1994 года, если существенные черты этого закона (а не только право на принятие такого закона) будут отражены в Конституции. До тех пор, пока этого не будет сделано, Закон 1994 года остается уязвимым с точки зрения дальнейшего ослабления его положений посредством решений Конституционного суда или поправок или отмены большинством в три пятых голосов в Парламенте»; [25] «Поэтому представляется, что существуют веские причины, по которым Закон 1994 года должен получить конституционную основу, как для того, чтобы избежать любого вопроса о его совместимости с конституционными рамками, так и, возможно, для того, чтобы избежать существенных изменений в нем без согласия народа автономной области». См. также пункт 18, стр. 5, где говорится, что «специальный органический закон» должен отличаться от органических законов, как с материальной точки зрения, так и с точки зрения уровня этого закона.

3. Механизмы государственного надзора и урегулирования споров между Центром и Автономией

3.1 Разрешение споров в Конституционном суде		
Право Народного Собрания Гагаузии обращаться в Конституционный суд	<p>С точки зрения Автономии, в целях более эффективного использования существующей системы разрешения споров в Конституционном суде и более эффективной защиты интересов Гагаузии в Конституционном суде <u>Народное Собрание</u> должно:</p> <ul style="list-style-type: none">• Повысить свой потенциал в области мониторинга национального законодательства и других нормативных актов с точки зрения Автономии;• Повысить потенциал органов АТО в подготовке обращений в Конституционный суд, их подаче и участии в стратегических судебных разбирательствах.	<p>Количество обращений Автономии в Конституционный Суд, которые были успешно приняты к рассмотрению, невелико из-за недостаточного качества обращений с точки зрения процессуальных требований или материальной сферы для рассмотрения Конституционным судом.</p> <p>Положения о Гагаузской автономии в Конституции Республики Молдова предусматривают только принципы её самоуправления. Статус Автономии и порядок ее самоуправления регулируются органическим Законом 1994 года. Позиция Конституционного суда заключается в том, что ни один органический закон не может иметь большей юридической силы по отношению к другим органическим законам, а в случае разногласий применяются общие принципы применения закона во времени (Решения Конституционного суда № 9 от 18.02.1999 года и № 12 от 11.03.1999 года). В этой ситуации новые органические законы, регулирующие те же вопросы, могут существенно изменить положения Закона 1994 года.</p>
	<p><u>Следует рассмотреть вопрос о закреплении статуса Автономии в иерархии норм</u>, что также было рекомендовано Венецианской комиссией¹⁶⁸. Это обеспечит стабильность и гарантии статуса Автономии, а также будет способствовать созданию эффективной системы урегулирования споров между Центром и Гагаузией через Конституционный суд.</p>	

3.2 Государственный надзор и урегулирование споров, касающихся нормативно-правовых актов Автономии

Административный контроль и судебный надзор за нормативными актами Автономии

<ul style="list-style-type: none">• <u>Необходимо создать более четкую законодательную базу для осуществления государственного административного контроля за нормативными актами, принятыми в Гагаузии.</u>	<p>Закон 1994 года не предусматривал механизмов государственного надзора и контроля, он лишь требовал, чтобы местные законы и постановления Народного Собрания и постановления и распоряжения Исполнительного Комитета направлялись для сведения в Парламент и Правительство Республики Молдова в течение 10 дней после их принятия. Административный контроль был введен в 2003 году в статье 111(б) Конституции. В последующем законодательстве об административном контроле (т. е., в Законе № 436/2006) нормативные акты, принимаемые органами АТО Гагаузии, прямо не упоминаются.</p>
<ul style="list-style-type: none">• <u>Внедрение систематического процесса уточнения полномочий Автономии</u> позволит создать четкие рамки для законодательной деятельности Народного Собрания и Исполнительного Комитета, включающей разработку местных законов и утверждения мер политик, необходимых для реализации полномочий Автономии.	<p>Право Народного Собрания принимать местные законы в делегированных областях отличает Автономию от других органов местного самоуправления молдавского государства, поэтому рассмотрение законодательства Автономии и судебные решения по этим вопросам должны применяться главным образом в тех случаях, когда она может выйти за пределы своей юрисдикции. Однако до тех пор, пока эти полномочия не будут уточнены, будет очень трудно реально применять эту систему без ограничения законодательных полномочий Гагаузии и без возникновения споров.</p>
<ul style="list-style-type: none">• Следует рассмотреть вопрос о месте <u>законов Автономии</u> в нормативной системе страны, с тем чтобы позволить ей осуществлять свои полномочия – принимать местное законодательство – и обеспечить возможности специальной самоуправляемой территории автономно осуществлять полномочия, предоставленные ей в соответствии с Законом 1994 года. В этой связи система административного контроля и судебного надзора за исполнением местных законов должна отражать особое положение АТО как самоуправляемого территориального образования, наделенного полномочиями принимать местные законы.	<p>Характер местных законов АТО не определен ни в Законе об особом статусе АТО Гагаузия, ни в Конституции Республики Молдова. Регулирование системы норм прямо не определяет место местных законов в иерархии норм. В статье 17 Закона о нормативных актах в целом предусматривается, что нормативные акты, принимаемые органами управления автономного территориального образования с особым правовым статусом, должны соответствовать национальному законодательству Республики Молдова.</p>

4. Механизмы ведения диалога между Центром и Автономией

4.1 Парламентский диалог		
Совместная парламентская Рабочая Группа	<ul style="list-style-type: none">• Следует рассмотреть вопрос <u>о последующей коммуникации и продвижении</u> договоренностей, достигнутых Рабочей группой для их утверждения Парламентом.	Проекты законов, согласованные в Рабочей группе, представляются Народным Собранием в Парламент, где они рассматриваются и принимаются законодательным органом в соответствии с существующими общими процедурами без учета того, что эти предложения были предварительно согласованы в Рабочей группе и одобрены ею.
	<ul style="list-style-type: none">• Следует повысить потенциал Рабочей группы, в частности путем более активного привлечения, помимо Секретариата Парламента, также <u>Секретариата Народного Собрания</u>.	
	<ul style="list-style-type: none">• <u>Расширение участия исполнительных органов из Кишинева и Комрата</u> в работе РГ. В этой связи следует рассмотреть вопрос о внесении изменений в Регламент РГ, чтобы предусмотреть более активную роль исполнительных органов и формы сотрудничества с Правительством, министерствами и с Исполнительным Комитетом.	
Регулярные или специальные встречи между Председателем Народного Собрания и Спикером Парламента	<ul style="list-style-type: none">• <u>Регулярные или специальные совещания</u>, посвященные законодательным вопросам и планированию законодательной деятельности, а также другим вопросам, касающимся Автономии, могли бы стать установившейся практикой в отношениях между Народным Собранием и Парламентом.	Регулярные или специальные встречи между Председателем Народного Собрания и Спикером Парламента могут проложить путь для использования дополнительных механизмов, таких как участие в работе постоянных комиссий, в деятельности тематических рабочих групп (например, созданных для разработки конкретных законов или специальных парламентских комиссий) и т.д.

4.2 Механизмы по уточнению компетенций на уровне исполнительных органов власти

Совместный механизм уточнения компетенций на правительственном уровне

Создание совместного механизма уточнения компетенции на правительственном уровне. Такой процесс может принимать один из следующих форматов или представлять собой сочетание обоих форм:

- Совместный механизм с участием представителей органов исполнительной власти, который создаст между исполнительными уровнями постоянный канал для уточнения компетенций и, возможно, для решения вопросов, касающихся компетенций Автономии;
- Могут быть созданы специальные технические рабочие группы/комиссии из представителей министерств и Исполнительного Комитета, которые бы занимались конкретными вопросами;
- Формат обсуждений должен отражать паритет, это поможет совместному механизму стать мощным институциональным инструментом сотрудничества и предотвращения конфликтов между Центром и Автономией.

Опыт Рабочей группы по уточнению компетенций, также подтвердил, что должна существовать регулярная платформа и механизм, которые могли бы на постоянной основе устранять давно существующие проблемы, связанные с уточнением компетенций. В этой связи проведение технических дискуссий по конкретным сферам совместных компетенций требует участия органов исполнительной власти, что позволит обеспечивать необходимую преемственность в решении вопросов и регулярность, и стабильность диалога по вопросам законодательства и компетенций.

4.3 Превентивные механизмы урегулирования проблем		
<p>Двустороннее превентивное урегулирование споров</p>	<ul style="list-style-type: none"> В дополнение к официальной возможности Главы Автономии поднимать вопросы на заседаниях Правительства, возможно, стоит создать <u>механизм высокого уровня для превентивного разрешения споров или двусторонний канал с четкой процедурой инициации рассмотрения вопросов.</u> 	<p>Глава Гагаузии является членом национального Правительства и поэтому может поднимать в этом органе вопросы, касающиеся Автономии, однако такой формат не позволяет проводить двусторонние обсуждения по конкретным вопросам и решать проблемы.</p> <p>Кроме того, часто используется система общих судов, что приводит к отмене местных законов Автономии. Это не решает вопросов между Центром и Гагаузией, так как власти Автономии неоднократно принимают одни и те же решения и/или законы, которые вновь оспариваются в судах. Альтернативный механизм внесудебного диалога может помочь в превентивном решении потенциальных проблем.</p>



facebook.com/GagauziaDialogue
www.gagauzialogue.md
www.cmi.fi
e-mail: cmi.chisinau@cmi.fi