



**Gagauzia
Dialogue**
•••

CMI MARTTI AHTISAARI
PEACE FOUNDATION



Сергей ПАЛИХОВИЧ

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО
ГОСУДАРСТВА И МНОГОУРОВНЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ТЕОРИЯ, СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА И КОНТЕКСТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



**Gagauzia
Dialogue**
•••

CMI MARTTI AHTISAARI
PEACE FOUNDATION



Сергей ПАЛИХОВИЧ

доктор, университетский конференциар

КУРС

**Административно-территориальное устройство
государства и многоуровневое управление**

Теория, сравнительная практика и контекст Республики Молдова

Кишинэу, 2024

**Административно-территориальное устройство
государства и многоуровневое управление
Теория, сравнительная практика и контекст Республики Молдова**

Учебное пособие

Автор: Сергей ПАЛИХОВИЧ, доктор, конференциар университетар

Этот материал был разработан в рамках проекта «Поддержка институционализированного и устойчивого диалога по автономии Гагаузия», имплементируемого СМІ – Фонд мира Мартти Ахтисаари и финансируемого Швецией. Мнения, выраженные в материале, принадлежат авторам и не отражают позиции СМІ или Швеции.

Tipar: Bons Offices SRL

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Палихович, Сергей.

Административно-территориальное устройство государства и многоуровневое управление: Теория, сравнительная практика и контекст Республики Молдова: курс / Сергей Палихович; Institutul de Administrație Publică. – Кишинэу: [Б. и.], 2024 (Bons Offices). – 185, [3] p. Referințe bibliogr. la sfârșitul modulelor. – Finanțat de Suedia. – [100] ex.

ISBN 978-5-36241-247-0.

[342.26:352/354](478)(075.8) П 142

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	7
Предисловие	8
Модуль I. Государственное устройство и публичное управление – теоретические и сравнительные аспекты	10
1.1 Общие положения о государстве. Классическая типология государств и формы организации публичной власти	10
1.1.1 Общие понятия о сути государства	10
1.1.2 Формы государственного устройства (публичной власти)	13
1.1.3 Формы правления – элементы государственного устройства (публичной власти)	14
1.1.4 Типология политических режимов и их роль в государственном устройстве	16
1.1.5 Административно-территориальное устройство – определяющий элемент формы государственного устройства	17
1.2 Публичное управление. Место и роль публичного управления в государстве	24
1.2.1 Общие положения о публичном управлении	24
1.2.2 Принципы публичного управления	27
1.2.3 Органы публичного управления	32
1.2.4 Формы организации и функционирования публичного управления	33
1.3 Симметричные и асимметричные структуры публичного управления	35
1.3.1 Принципы, лежащие в основе административно- территориального устройства	36
1.3.2 Симметричное публичное управление	37
1.3.3 Асимметричное публичное управление	38
1.4 Децентрализация – реформа многоуровневого управления	42
1.4.1 Суть и содержание децентрализации	43
1.4.2 Децентрализация и распределение полномочий в публичном управлении	54
1.4.3 Процесс децентрализации в Республике Молдова	58
1.4.4 От децентрализации к многоуровневому управлению	64

Модуль II. Концептуальные и сравнительные аспекты и подходы к многоуровневому управлению, территориальной автономии в отношениях между уровнями управления	75
2.1 Многоуровневое управление и отношения между уровнями управления	75
2.1.1 Суть и содержание многоуровневого управления (англ. – multilevel governance (MLG)).	75
2.1.2 Обоснование и типы многоуровневого управления	80
2.1.3 Отношения между уровнями управления (ОУУ) (англ. – intergovernmental relations (IGR))	83
2.2 Административно-территориальное устройство в системе отношений многоуровневого управления	85
2.2.1 Конституционное регулирование механизмов многоуровневого управления и административно-территориальное устройство	85
2.2.2 Что такое «административно-территориальное устройство» и основы его организации и функционирования?	87
2.3 Автономия и ее формы. Территориальная автономия	90
2.3.1 Суть и содержание «автономии»	90
2.3.2 Формы «автономии». Территориальная автономия	94
2.4 Формы (масштабы) и типология территориальных автономий	98
2.4.1 Формы и размеры территориальной автономии	98
2.4.1 Типы территориальных автономий	101
Модуль III. Автономно-территориальное образование с особым статусом Гагаузия (Гагауз Ери) в организации и функционировании административно-территориальной системы Республики Молдова	114
3.1 Организация и функционирование Гагаузии в административно-территориальном пространстве Республики Молдова	114
3.1.1 Общие аспекты административно-территориального устройства Республики Молдова	114
3.1.2 Гагаузия – территориальная автономия, составная часть Республики Молдова	117
3.1.3 Экономика и финансы АТО Гагаузия	119

3.1.4 Судебная система АТО Гагаузия	123
3.2 Органы самоуправления автономии и взаимоотношения с центральными органами публичной власти	125
3.2.1 Народное Собрание – представительный орган власти Гагаузии (Гагауз Ери)	128
3.2.2 Глава (Башкан Гагаузии)	130
3.2.3 Исполнительный Комитет	130
3.2.4 Местное публичное управление	132
3.2.5 Деконцентрированные общественные службы	133
3.3 Правовая база, статус и осуществление полномочий Автономии	134
3.3.1 Правовая база и статус Автономии	135
3.3.2 Порядок осуществления полномочий автономии	139

Модуль IV. Области и направления оптимизации отношений между центральным Правительством и Гагаузской автономией (аспекты анализа, сравнение, выводы)145

4.1 Парламентский законодательный процесс	145
4.1.1 Представительство в Парламенте	147
4.1.2 Законодательная инициатива Народного Собрания	150
4.1.3 Согласование законопроектов и консультации с Народным Собранием	153
4.1.4 Выводы:	153
4.2 Процесс принятия решений Правительством	155
4.2.1 Глава (Башкан) Гагаузии – член Правительства Республики Молдова	156
4.2.2 Участие представителей Исполнительного Комитета в работе министерских коллегий Правительства	158
4.2.3 Согласование проектов нормативных актов	159
4.2.4 Выводы:	160
4.3 Государственный контроль и институционально-правовые основы урегулирования споров	162
4.3.1 Формы контроля в публичном управлении Республики Молдова	163
4.3.2 Разрешение споров между центральными властями и органами власти автономии в рамках конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом	164

4.3.3	Разрешение споров между центральными и автономными органами власти в рамках судебного (административного) контроля	167
4.3.4	Выводы	170
4.4	Механизмы диалога и содействия эффективному взаимодействию и сотрудничеству.	171
4.4.1	Предпосылки развития диалога между Кишиневом и Комратом	173
4.4.2	Механизмы и инструменты диалога	174
4.4.3	Некоторые итоги и выводы по процессу диалога между Кишиневом и Комратом	178
4.4.4	Выводы	179
	Общие выводы.	185

Список сокращений

АТЕ	Административно-территориальные единицы
АТО	Автономно-территориальное образование
ЕАП	Европейское административное пространство
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
МПУ	Местное публичное управление
МУУ	Многоуровневое управление
ОЭЗ	Особые экономические зоны
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРГ	Парламентская рабочая группа
ПРООН	Программа Развития организации Объединенных Наций
СЭП	Специальные экономические проекты
ТА	Территориальные автономии
ЦПУ	Центральное публичное управление
ЭПЗ	Экспортно-производственные зоны

Предисловие

Административно-территориальное устройство различается в разных государствах и является отражением в основном исторических, географических, культурных и политических факторов. Классическая типология государственных структур предполагает определенные модели административно-территориального устройства, но не определяет их полностью. К этим структурным типам относятся те элементы территориального деления, которые представляют собой сочетания элементов косвенного и прямого управления в условиях организации современного государства.

В начале 90-х годов XX века в большинстве государств Центральной и Восточной Европы началась реформа публичного управления. Это медленный, сложный, многоступенчатый процесс, где каждое государство будет иметь свою собственную исходную точку и свое уникальное направление развития этого процесса, но начало этих реформ имеет в своей основе общую историю социалистического и советского прошлого. Исторической основой этих преобразований была концепция единой административной структуры (характеристика унитарного государства), которая была принята политическими лидерами соответствующих государств в различные моменты их истории как гарантия быстрой модернизации и которая только усилилась бюрократическим централизмом социалистической эпохи.

На текущие процессы трансформации влияют требования Европейского Союза, явления глобализации, а также более давние традиции. И это утверждение действительно как для государств-членов Европейского Союза, так и для тех, кто стремится присоединиться – Республика Молдова не является исключением.

Административно-территориальное устройство, в конечном счете, является важным аспектом государственного управления и может быть адаптировано к конкретным политическим потребностям и реалиям каждого отдельного государства. Примером тому может служить Республика Молдова. Территориальная автономия Гагаузии представляет собой автономную территориальную единицу с особым статусом – неотъемлемую часть Республики Молдова. Асимметричная структура административно-территориальной организации публичного управления в условиях унитарного государства Республики Молдова на практике характеризуется большей асимметрией, чем предполагают формальные институты и организационные модели государства. В качестве доказательства можно сослаться на международный опыт и практику, где присутствуют убедительные примеры обеспечения административной «гармонии», независимо от типа государства и форм управления.

Эффективная децентрализация центральной власти, упорядочение отношений между административными уровнями в условиях многоуровневого управления представляют собой реальные предпосылки для развития асимме-

тричной организационной модели государственного управления в Республике Молдова, а также возможные предпосылки для обеспечения хороших отношений между уровнями власти.

Именно эти рассуждения легли в основу разработки данного курса «Административно-территориальное устройство государства и многоуровневое управление – теория, сравнительная практика и контекст Республики Молдова».

Цель настоящего курса заключается в том, чтобы развить навыки и повысить осведомленность большего числа заинтересованных сторон по концептуальным вопросам, касающимся типологии организации государств и административно-территориального устройства, принципов надлежащего управления с точки зрения многоуровневого управления с особым вниманием по отношению к местной автономии в целом и к территориальной автономии, рассмотреть правовые, институциональные и административные аспекты организации и функционирования автономного территориального образования Гагаузия в Республике Молдова, опираясь на международную сравнительную практику для более качественного применения полученных теоретических знаний.

Целями данного курса являются:

- ▶ Развитие потенциала служащих публичного управления Республики Молдова, в частности, Гагаузской автономии, а также других заинтересованных сторон, в области концептуальных вопросов административно-территориального устройства, многоуровневого управления и отношений между уровнями власти в асимметричном государственном управлении;
- ▶ Понимание принципов функционирования надлежащего управления в контексте многоуровневого управления;
- ▶ Знание типологии территориальной автономии и понимание, в этом контексте, правового, институционального и функционального содержания особого статуса Гагаузии в системе публичного управления Республики Молдова;
- ▶ Понимание аспектов организации и функционирования Гагаузии в административно-территориальном пространстве Республики Молдова;
- ▶ Знание и понимание областей и направлений оптимизации отношений между центральным правительством и Гагаузской автономией.

Модуль I

Государственное устройство и публичное управление – теоретические и сравнительные аспекты

1.1 Общие положения о государстве. Классическая типология государств и формы организации публичной власти

Рассматриваемые темы:

- 1.1.1 Общие понятия о сути государства
- 1.1.2 Формы государственного устройства (публичной власти)
- 1.1.3 Формы правления – элементы государственного устройства (публичной власти)
- 1.1.4 Типология политических режимов и их роль в государственном устройстве
- 1.1.5 Административно-территориальное устройство – определяющий элемент формы государственного устройства

Цели обучения:

- Знать и понимать, что такое государство с организационной и функциональной точки зрения;
- Понимать и знать основные формы государственного устройства (классическая типология государств);
- Изучить и уметь объяснить основные формы управления;
- Понимать и знать природу и типы политических режимов как определяющих факторов формы государственного устройства;
- Понимать и уметь объяснить роль административно-территориального устройства государства в организации и функционировании государства;
- Уметь определять и характеризовать унитарное, федеральное и региональное государство;
- Усвоить аспекты региональной политики Европейского Союза.

1.1.1 Общие понятия о сути государства

Дискуссии о том, что такое государство, каким оно должно быть и как должно действовать, можно проследить с самых давних времен, даже если тогда не использовался термин «государство», который возник уже в современную эпоху. Внятно сформулированные теории о государстве можно найти в работах древнегреческих мыслителей. На протяжении тысячелетий, априори, принималась идея о том, что государство должно обеспечивать потребности граждан, следовать принципу обеспечения общественного блага и участвовать

в достижении интересов общества, которое оно представляет¹.

Но, прежде всего, чтобы понять природу и историю возникновения государства, необходимо признать, что происхождение и начало становления его социальной сущности относится к начальному периоду развития человеческой цивилизации, характеризующемуся появлением первых форм человеческого сосуществования в рамках первобытно-общинного строя – орды, гильдии, племени и др.

Условия возникновения государственного устройства создавались постепенно по мере социально-экономического развития и разложения первобытно-общинного строя. Эволюция форм и отношений производства, социальное разделение труда, появление частной собственности и, соответственно, неравенства в богатстве, расслоение и социальная классификация ранних обществ – все это в совокупности приводит к появлению и формированию общественных сил, которые берут на себя руководящую роль в обществе и являются выражением первых форм государственной организации в смысле социального руководства сообщества/общества. С тех пор и до настоящего времени формы государственного устройства претерпели значительные изменения, но практически неизменной осталась его организационно-функциональная сущность и назначение.

Вестфальский мир часто считается краеугольным камнем современной международной системы. Подписание этого договора в 1648 году положило конец Тридцатилетней войне² и ознаменовало рождение новой Европы – континента суверенных государств. Установив такие принципы, как национальный суверенитет и политическое самоопределение, равенство между государствами или невмешательство, Вестфальский мирный договор стал первым шагом к современности. За установлением этих принципов последовали конкретные действия, такие как создание дипломатических миссий или стандартизация международного признания государств. После 1648 года главной характеристикой правящих систем на европейском континенте являлся национальный суверенитет, и, в свою очередь, выражение автономии и межгосударственной конкуренции.

Определение государства в его современном понимании по-прежнему остается предметом научных исследований, по крайней мере в нескольких очень важных областях социальных наук, таких как политология, право, социология, философия, каждая из которых непрерывно исследует предмет социальной жизни и обществ в целом.

1 Piescu Adrian-Paul „Introducere în politologie” [Илиеску, Адриан-Поль, Введение в политологию]. (2003). București: BIC ALL. ISBN973-571-393-4, стр. 63

2 Примечание автора. Тридцатилетняя война длилась с 1618 по 1648 год, она велась под религиозным предлогом, а затем переросла в борьбу за главенство в Европе, особенно за амбиции Франции, во главе с кардиналом Ришелье, который стремился заполучить главенствующую роль в европейском регионе и вытеснить Священную Римскую Империю Германской Нации и власть Габсбургов. Война приобрела международные масштабы, охватив территории от Дании до Трансильвании.

Общее представление об этих определениях можно получить путем разделения их на определения организационного порядка и определения с точки зрения функциональности. Таким образом:

С организационной точки зрения государство – это сложное политическое образование, состоящее из совокупности учреждений и обладающее суверенитетом над территорией и ее населением. Государственное устройство включает в себя правительственные структуры и институты, нормативные акты, механизмы и процессы, позволяющие осуществлять власть и управлять государственными делами. Вот некоторые ключевые аспекты государственного устройства:

Территория: Государство имеет географически ограниченную территорию с четкими границами, включая сушу, воду и воздушное пространство. Эта территория является суверенной, что означает, что государство имеет высшую власть над собой и устанавливает правовую и организационную базу, которая применяется на этой территории.

Население: Государство имеет стабильное население, проживающее на его территории. Население может состоять из граждан, обладающих полными правами, и в некоторых случаях из иностранных граждан с различным уровнем прав и обязанностей.

Публичная власть (власть): Государство имеет структуру управления государственными делами, в которую входят учреждения и организации, ответственные за принятие политических решений и управление государственными делами. К этой категории относятся государственные учреждения и структуры, составляющие законодательную, исполнительную и судебную ветви власти.

Суверенитет: Суверенитет представляет собой верховную власть государства над своей территорией и ее населением. Это означает, что государство имеет право принимать законы, собирать налоги, поддерживать порядок и безопасность, устанавливать внешние отношения и принимать решения от имени населения.

Правовая база: Государство разрабатывает, утверждает и обеспечивает исполнение нормативно-правовой базы, регулирующей поведение и отношения между отдельными лицами и учреждениями, как в государственном, так и в частном секторе общества.

Государственные финансы: Государство имеет систему финансирования для поддержки операций по управлению государственными делами. Это включает в себя сбор налогов и сборов, управление бюджетом и государственными расходами.

Международные отношения: Государство взаимодействует с другими государствами и международными организациями посредством дипломатии и международных отношений. Это включает в себя подписание договоров и соглашений и участие с различным статусом в деятельности международных организаций.

Публичное управление: В государстве имеется аппарат управления, который обеспечивает применение закона, реализацию государственной политики и предоставление государственных услуг.

С точки зрения функциональности, государство представляет собой сложное образование, которое выполняет ряд важных ролей и функций по обеспечению порядка, безопасности и благополучия общества, что по своей природе и роли обеспечивает устойчивое регулирование и функционирование общества.

Основное различие между организационным и функциональным определениями государства заключается в том, что с точки зрения функциональности государство можно определить, как учреждение или организацию, которая выполняет одну из функций государства, которые, в свою очередь, можно разделить на политические, правовые и социальные.

Важно отметить, что роли и функции государства могут различаться в разных странах в зависимости от политической системы, конституции и ценностей общества. В демократических обществах государство может контролироваться гражданами посредством выборов и других механизмов подотчетности обществу, в то время как в других типах политических режимов роли государства могут быть другими.

1.1.2 Формы государственного устройства (публичной власти)

Форма государственного устройства представляет собой, в сущности, способ организации государственной (публичной) власти, ее внутреннюю и внешнюю структуру и характер. Организация государственной (публичной) власти выражается в трех аспектах или формируется и имеет в своей основе три основных элемента:

- ▶ Форма правления;
- ▶ Политический режим;
- ▶ Административно-территориальная структура государства.

Примечание: следует отметить, что такой подход к государству – через призму форм устройства публичной власти, представляет собой выражение и содержание классической типологии государства.

1.1.3 Формы правления – элементы государственного устройства (публичной власти)

Под формой правления понимается способ формирования и организации государственных учреждений, а также отношений между ними в соответствии с компетенциями, обязанностями и функциями, вытекающими из законодательных положений о создании, организации и функционировании государства. Иными словами, форма правления представляет собой законодательное, исполнительное и судебное устройство государства.

Основные формы правления:

- ▶ **Монархия** – форма правления, при которой верховная власть передается по наследству и принадлежит одному человеку. Выделяют 2 вида монархий: абсолютная монархия – монарх концентрирует всю власть, контролирует законодательный процесс, руководит правительством, контролирует судебную систему и местное самоуправление (Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Катар, Оман, Бруней и т. д.) и конституционная монархия – в этой форме правления власть монарха ограничивается Конституцией, и он не участвует в законодательных прерогативах парламента и исполнительной прерогативе главы государства и правительства. Однако монарх играет важную роль в политической и социальной жизни, начиная с церемониальных функций и заканчивая процессами, которые больше связаны с исполнительной стороной осуществления политической власти. Другими словами, монарх управляет, но не правит. Конституционная монархия часто ассоциируется с парламентским правлением, где реальная политическая власть находится в руках Парламента, а Правительство возглавляет премьер-министр, и оба несут ответственность перед парламентом (Великобритания, Нидерланды, Япония, Норвегия, Швеция и т. д.).
- ▶ **Республика** – форма правления, при которой верховная власть принадлежит гражданам через их представителей, избранных на демократических выборах – Парламент на центральном уровне, а также исполнительные и правомочные структуры местного самоуправления, на региональном и местном уровнях. Глава государства избирается всенародным голосованием или иным способом, установленным Конституцией и соответствующей нормативно-правовой базой. Система правления в Республике предполагает разделение на три основные ветви власти в государстве: законодательную, исполнительную и судебную, и их сотрудничество для комплексного и эффективного управления. Другие важнейшие характеристики этой формы правления (Республики) – демократические принципы, лежащие в основе организации и функционирования публичного управления, свободные и справедливые выборы, верховенство закона и правопорядок.

В свою очередь, республики могут быть следующих видов:

- ▶ Президентская – этот режим наделяет президента большим количеством полномочий, а избрание президента происходит на основе демократических процедур консультаций с народом. На принятие или применение президентского режима влияют не столько прерогативы президента, вес и тип его полномочий, сколько то, как эти полномочия вписываются в механизмы демократического контроля и проверки того, как президент осуществляет свои прерогативы. Часто Президент стоит во главе правительства (США), хотя также не исключена должность премьер-министра (главы правительства);
- ▶ Полупрезидентская или полупарламентская – представляет собой золотую середину между президентской системой, в которой президенту предоставляются очень широкие прерогативы, и парламентской системой, в которой президент имеет меньше полномочий. В этом режиме президенту отводится роль арбитра между ветвями власти, который избирается всем народом, а исполнительная власть фактически принадлежит правительству. В то же время президент может распустить парламент в определенных ситуациях, предусмотренных Конституцией (Румыния, Болгария, Франция, Польша, Хорватия, Словения и т. д.).
- ▶ Парламентская – Парламент особенно важен, он становится настоящим политическим форумом власти. В этом режиме Правительство возглавляет премьер-министр, который отвечает за свои действия перед Парламентом. Президенту республики отводятся представительские и протокольные обязанности, так как он играет второстепенную политическую роль по сравнению с видным положением премьер-министра. Парламентская система характеризуется следующими основными чертами: правило, согласно которому глава государства не несет политической ответственности; правило, согласно которому глава государства может распустить парламент; правило, согласно которому правительство несет политическую ответственность перед парламентом; правило, согласно которому правительство должно пользоваться доверием парламента и уйти в отставку, когда теряет это доверие. Парламентская система правления предполагает разделение и сотрудничество основных ветвей власти в государстве. Эти отношения возможны при достижении баланса сил между правительством и парламентом, а также взаимной зависимости, определяемой главой государства. Помимо роли, «арбитра», институт главы государства также выполняет определенные исполнительные обязанности, являясь частью исполнительной ветви государственной власти. Эта форма организации исполнительной власти, к которой принадлежит глава государства и правительство, называется «двуглавой» и характерна для формы правления в нашей стране.

1.1.4 Типология политических режимов и их роль в государственном устройстве

Форма государственного устройства напрямую зависит от того, как организована и распределена политическая власть, то есть от типа политического режима, установленного в государстве, то есть методов, с помощью которых осуществляется власть и посредством которых устанавливаются отношения между государством и гражданами. Под **политическим режимом** понимается совокупность учреждений и политических отношений, посредством которых политический класс реализует свою политическую программу. Институты, реализующие программу политического класса в политической, экономической, социальной и культурной жизни страны: монархия, парламент, правительство, политические партии, армия, судебная система, школа, церковь.

С точки зрения классической типологии государства выделяют два основных политических режима:

- ▶ **Демократический режим** – политический режим, основанный на понятии и принципе «власть народа». Демократический режим имеет следующие основные характеристики:
 - Гражданские права и свободы гарантируются Конституцией;
 - Свободные и честные выборы;
 - Осуществление власти гражданами через свободно и справедливо избранных представителей;
 - Разделение власти в государстве (законодательная, исполнительная и судебная);
 - Политический плюрализм;
- ▶ **Тоталитарный режим** – политический режим, характеризующийся чрезмерным государственным контролем во всех сферах общественной жизни. Тоталитарный режим определяется следующими основными признаками:
 - В государстве нет разделения власти;
 - Нарушение основных прав и свобод человека;
 - Абсолютный политический контроль: доминирующая политическая партия или лидер, осуществляющий полный контроль над всеми институтами государства;
 - Культ личности;
 - Социальный контроль: контроль и формирование социальных, экономических и культурных аспектов жизни граждан;
 - Подавление и даже устранение оппозиции;
 - Цензура и контроль СМИ;

- Поддержание общественного порядка путем применения террора и использования репрессивных органов государства;
- Жизнь граждан полностью подчинена тем, кто находится у власти.

Концепция открытого общества является противоположностью тоталитарной идеологии. Коммунизм, нацизм и фашизм – примеры тоталитарных политических режимов. Примеры тоталитарных режимов: Северная Корея и др.

Между формой правления и режимами правления существует тесная, но не всегда прямая связь. Форма правления устанавливает институциональную основу, в которой распределяется власть, тогда как политический режим отражает то, как эта власть применяется и осуществляется на практике.

Тоталитарные режимы также могут возникать в демократических обществах, сохраняя видимость некоторых характеристик демократических режимов. В то же время, в демократии могут существовать более либеральные и более авторитарные подходы и практики к осуществлению и применению политической власти в зависимости от соблюдения индивидуальных прав человека и демократических процедур. Такие подходы к осуществлению государственной власти присутствуют и в Республике Молдова.

1.1.5 Административно-территориальное устройство – определяющий элемент формы государственного устройства

Еще один аспект, определяющий форму государственного устройства и способ организации и распределения государственной (публичной) власти, проявляется в **административно-территориальном устройстве государства** и системе отношений между субъектами административно-территориального деления и различными уровнями власти.

Административно-территориальное устройство государства представляет собой способ разделения его территории на отдельные административные единицы и порядок организации органов публичного управления различными аспектами общественной жизни на местном уровне.

Административное устройство территории является важнейшим элементом в построении структуры территории любого государства. Управление сообществами предполагает наличие рычагов влияния и контроля над человеком, руководство и подчинение общим правилам. Одним из таких рычагов и является административное устройство территории в различных формах и структурах³.

3 Boț Vadim, „Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și impactul ei asupra dezvoltării administrației publice”, [Боц Вадим, Административно-территориальное устройство Республики Молдова и его влияние на развитие публичного управления], стр. 1 https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/366-374.pdf

Власть государства над территорией есть проявление права на эту территорию тех людей, которые на ней живут, то есть выражение суверенитета этого народа. Таким образом, территория приобретает политическую ценность, не зависящую от ее экономической или военной ценности. Среди прочих территория государства имеет еще две характеристики, а именно: она неотчуждаема, то есть не может быть отчуждена от другого государства, и неделима, что означает ее единство. Но неделимость территории государства не относится к внутреннему административно-территориальному устройству, которое осуществляется в результате проявления воли государства в соответствии с политикой, проводимой им в этой области. Суть этой политики заключается в организации территории государства путем ее разделения на административно-территориальные единицы с целью осуществления эффективного управления государством⁴.

Административно-территориальное устройство различается в разных государствах и является отражением в основном исторических, географических, культурных и политических факторов. Классическая типология государственных структур предполагает определенные модели административно-территориального устройства, но не определяет их полностью. К этим структурным типам относятся те элементы асимметричного политического территориального деления, которые представляют собой сочетание элементов косвенного и прямого управления в условиях организации современного государства.

С точки зрения административно-территориального устройства выделяют:

- ▶ **Унитарное государство** – государство, которое с точки зрения международного публичного права выступает в качестве единого субъекта международного права, в котором над всеми лицами, населяющими всю его территорию, осуществляет власть единая система центральных органов (законодательных, исполнительных и судебных). Так, основными характеристиками унитарного государства являются:
 - Единое государственное образование;
 - Внутренний и внешний суверенитет;
 - Единый конституционный режим;
 - Единая система государственной власти, представленная законодательной, исполнительной и судебной властью;
 - Население обычно имеет только одно гражданство;
 - Административно-территориальные единицы имеют ограниченную степень автономии и осуществляют свою деятельность через свои собственные органы только в пределах, предписанных центральными органами, и под их контролем и надзором.

4 Sîmboteanu Aurel. „Teoria Administrației Publice”. [Сымботяну Аурел. Теория публичного управления] - Chișinău: CEP al USM, 2008.- 221 p., с. 123.

В административно-территориальном распределении унитарного государства определяющим уровнем публичного управления, в отличие от государства, является уровень местного самоуправления. В государствах с унитарной структурой не исключено существование среднего уровня публичного управления, соответственно регионов, однако, они не являются определяющими элементами пространственного (территориального) разделения политической власти⁵.

Примеры унитарных государств: Франция, Япония, Китай, Индия, Румыния, Республика Молдова и др.

- ▶ **Федеративное государство (Федерация)** – государство, которое с точки зрения международного публичного права выступает в качестве единого субъекта международного права и состоит из нескольких государственных образований, пользующихся статусом автономии в конституционных, административных и судебных вопросах. Так, основными характеристиками федеративного государства являются:
 - Единое государственное образование со статусом внешнего суверенитета, состоящее из конгломерата субнациональных государственных образований (федеративных государств), которые даже при потере своего внешнего суверенитета сохраняют, по крайней мере, часть своего внутреннего суверенитета;
 - Федерация состоит из двух или более государств-членов (субъектов федерации), которые в рамках ограничений и условий, предусмотренных Конституцией Федерации, передают часть своих суверенных полномочий в пользу составного государства, тем самым порождая новое государство, отличное от субъектов его составляющих – Федеративное государство;
 - Конституционный режим на национальном и субнациональном (федеративном) уровнях;
 - Государства-члены участвуют в формировании решений федеративного государства. Таким образом, парламенты федеральных земель являются двухпалатными, одна из которых представляет государства-члены (Конгресс);
 - Государства-члены имеют собственную конституцию, принимают собственные законы, имеют исполнительные и юрисдикционные органы.

5 Bakk Miklos, „Regionalism asimetric și administrație publică”, [Бакк Миклос, асимметричный регионализм и публичное управление], с. 8 https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83

Федеративное устройство означает вертикальное разделение законодательной и исполнительной власти, которое не может быть изменено в одностороннем порядке ни одной из сторон – ни Федерацией, ни государствами-членами федераций⁶.

Примеры федеративных государств: США; Германия; Российская Федерация и др.

- ▶ **Региональное государство** – государство, в центре определения которого находится многофункциональный политический и административный регион, который также обладает политической волей, основанной на самоуправлении при осуществлении специфических функций региона, устанавливаемых государством. Административно-территориальное деление государства на регионы и передача политических и административных обязанностей этим субнациональным единицам ставит их выше местного уровня – в «промежуточную» позицию между публичным управлением на центральном и местном уровнях. В административно-территориальном устройстве государства регионализация – это форма децентрализации в пользу регионов, которым государство предоставляет определенную степень административной автономии с последующей передачей определенных прерогатив управления территорией региона.

Что такое регионализация?

Регионализация – процесс, который начинается с осознания региональных дисбалансов и посредством которого создается субнациональная, надлокальная или местная функциональная единица для социально-экономического развития и продвижения отдельной географической области. Этот процесс может основываться на существующей административно-территориальной системе или может породить новую систему территориального устройства, которая могла бы лучше обеспечивать достижение цели социально-экономического роста и сбалансированного развития. Регионализация может быть первым шагом к формированию регионального государства в том смысле, что процесс регионализации может создать административные и политические рамки, необходимые для региональной автономии. Однако не все государства, проходящие процесс регионализации, автоматически становятся региональными государствами, это зависит от конкретных политических и конституционных решений этой страны.

Причины и мотивы регионализации государств. В основе создания регионов в административно-территориальной системе государства лежат следующие причины:

6 Bakk Miklos, „Regionalism asimetric și administrație publică” [Бакк Миклос, асимметричный регионализм и публичное управление], стр. 7 https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83

- Этническое, культурное и языковое разнообразие. В некоторых государствах присутствует значительное этническое, культурное и языковое разнообразие между различными регионами. Регионализацию можно рассматривать как способ признания и управления этим разнообразием путем предоставления прерогатив, компетенций и большей степени автономии регионам. Регионализация может помочь укрепить идентичность и сплоченность в регионе. Это может позволить регионам сохранять и продвигать свои традиции, язык и культуру. В некоторых случаях регионализация может быть способом разрешения этнических или политических конфликтов путем предоставления дополнительных прав и автономии вовлеченным регионам. Регионализация – ответ на запросы исторических регионов с особыми культурно-лингвистическими характеристиками или меньшинств, составляющих местное большинство;
- Признание важности региональных субъектов в экономическом развитии;
- Сбалансированное социально-экономическое развитие. Регионализация может использоваться для продвижения сбалансированного экономического развития различных регионов государства. Предоставляя большую степень автономии, регионы могут разрабатывать конкретные стратегии для стимулирования собственного экономического роста. В государствах, где в определенных регионах сосредоточены значительные природные ресурсы, регионализация может использоваться для устойчивого и справедливого управления и использования этих ресурсов;
- Реструктуризация управления социальной системой для построения более эффективных отношений между рынками и государственной политикой;
- Эффективное управление. Регионализация может обеспечить более эффективное управление ресурсами и лучшую адаптацию к конкретным потребностям различных регионов. Более децентрализованный подход может позволить принимать решения на местном уровне с учетом местных особенностей и приоритетов. Организация административного устройства государства с делением на небольшие регионы может повысить эффективность в решении местных проблем и предоставлении государственных услуг.
- Поощрение модернизации административной системы;
- Приближение правительства к гражданам (субсидиарность)⁷.

⁷ European University Institute, Florence, Study on the division of powers between European Union, the member states and regional and local authorities [Европейский университетский институт, Флоренция, Исследование разделения полномочий между Европейским Союзом, государствами членами и региональными и местными властями], <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf>

В зависимости от полномочий, предоставленных региональным властям, вовлеченных учреждений, степени децентрализации, в европейских государствах формы регионализации соответствуют различным политическим и административным реалиям, существующим в этих государствах. Различие между формами регионализации обусловлено положением, которое занимает центральная власть (расширенная или ограниченная)⁸.

Регионализация основана на концепции регионального развития, которая вытекает из концепции экономического развития и фокусируется на территориальных, зональных или местных аспектах этого развития. Регионализация осуществляется как посредством региональной мобилизации в европейском масштабе, так и в национальных или трансграничных рамках. Европейская политика регионального развития имеет ярко выраженный экономический характер, направленный на повышение и укрепление конкурентоспособности конкретных географических областей государства или группы географически смежных государств⁹.

Каковы аспекты политики регионального развития в ЕС?

Региональное развитие – это неотъемлемая часть Политики сближения Европейского Союза, которая предоставляет государствам-членам и регионам согласованные инструменты для решения сложных задач в рамках 7-летнего финансового цикла, специально разработанного Европейской комиссией, который в других условиях мог достичь полной реализации в течение 15-20 лет. Региональная политика – это выражение солидарности, поскольку в ней ставится акцент на поддержку менее развитых регионов. Эта политика также нацелена на все регионы и города, поддерживает создание рабочих мест, конкурентоспособность предприятий, экономический рост, устойчивое развитие, что приводит к улучшению качества жизни.

Региональная политика представляет собой совокупность мер, действий и инструментов, обеспечивающих поддержку развития регионов. Европейский совет определил регион как «территорию, которая с географической точки зрения образует отдельную единицу или аналогичную группу территорий, на которых существует преемственность, где население обладает определенными общими элементами и желает таким образом сохранить свои особые характеристики и развивать их для стимулирования культурного, социального и экономического прогресса»¹⁰.

8 Popa F., „Aspecte privind formele de regionalizare în Uniunea Europeană” [Попа Ф., Об аспектах форм регионализации в Европейском Союзе], стр. 4, https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/MI_30_21.pdf

9 Macovețchi C., „Abordări teoretice cu privire la regionalism și regionalizare” [Маковецкий К., Теоретические подходы в регионализме и регионализации], стр. 5, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Abordari%20teoretice%20cu%20privire%20la%20regionalism%20si%20regionalizare.pdf

10 Anca Ghinea, „Republica Moldova mai aproape de Uniunea Europeană prin dezvoltare regională. Exemplul României” [Анка Гиня, Республика Молдова ближе к Европейскому Союзу посредством регионального развития. Пример Румынии], <https://ipp.md/old/libview.php?l=ro&id=507&idc=167>

В Республике Молдова регионы развития не являются административно-территориальными единицами и не обладают статусом юридического лица. Регионы развития определяют рамки планирования, оценки и реализации политики регионального развития и являются субъектами этих процессов. Центральные отраслевые органы публичного управления и органы местного публичного управления несут ответственность за продвижение политики регионального развития.

В первоначальном подходе целью политики регионального развития было сокращение неравенства и укрепление экономической и социальной сплоченности между государствами Европы. С 2014 года парадигма этого подхода меняется: регионы стремятся специализироваться в секторах, которые дают им наибольший потенциал роста и конкурентоспособности, где этот регион уже имеет конкурентное преимущество или может его развивать.

В Республике Молдова этот подход также упоминается в Соглашении об ассоциации между Республикой Молдова и ЕС¹¹, в котором говорится, что региональное развитие является приоритетом для страны.

Процесс регионального развития регулируется Законом № 438/2006 о региональном развитии¹², который определяет функциональные регионы развития на территории Республики Молдова, режим межрегионального сотрудничества, институциональную базу, конкретные инструменты политики регионального развития, средства, необходимые для создания и функционирования регионов развития. В соответствии с этим Законом Правительство приступило к реализации политики регионального развития в 6 регионах развития – Север, Юг, Центр, Кишинев, Гагаузия и Приднестровский регион. В настоящее время функционируют только 4 из 6 регионов. Также в 2023 году, в результате реализации положений Закона о региональном развитии в Республике Молдова, начало свою деятельность Агентство регионального развития (АРР) муниципалитет Кишинэу¹³.

Национальная стратегия регионального развития (НСРР) является основным документом планирования регионального развития, в котором отражаются приоритеты, механизмы и первоочередные меры.

11 Acord de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană [Соглашение об ассоциации Республика Молдова-Европейский Союз], <https://new.parlament.md/content/Acord%20de%20asociere%20Moldova%20-%20UE.pdf>

12 Закон № 438/2006 о региональном развитии, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ru#

13 <https://www.adrchisinau.md/taboneview.php?!=ro&idc=522&t=/ADR-Nord/Despre-ADR-Nord&>

1.2 Публичное управление. Место и роль публичного управления в государстве

Рассматриваемые темы:

1.2.1 Общие положения о публичном управлении

1.2.2 Принципы публичного управления

1.2.3 Органы публичного управления

1.2.4 Формы организации и функционирования публичного управления

Цели обучения:

- Уметь определять понятие «публичное управление» и знать его формы в отношении публичной власти (законодательной, исполнительной и судебной);
- Знать и понимать принципы публичного управления и области их применения;
- Знать формы организации публичного управления (централизованное, деконцентрированное и децентрализованное);
- Понимать и знать критерии классификации органов публичного управления;

1.2.1 Общие положения о публичном управлении

Публичное управление занимает центральное место в структуре и организации государства. Его форма и содержание определяют взаимоотношения между тремя составляющими государства: территорией, населением и публичной властью. Экономические, социальные и политические факторы, которые легли в основу возникновения и эволюции государства, в равной степени повлияли на возникновение и развитие публичного управления. Таким образом, история возникновения и развития государства представляет собой историю публичного управления со всеми характеризующими его компонентами: институтами, правовыми нормами, механизмами управления и государственными служащими.

Дать полное определение публичному управлению крайне сложно по причине его сложности и многозадачности в различных социальных системах. Это зависит от национальной специфики организации общей социальной системы, существования верховенства закона и соблюдения принципа разделения власти в государстве.

Содержание публичного управления в его первоочередном качестве исполнительной власти определяется статусом и характером взаимоотношений между тремя ветвями власти в государстве: законодательной, исполнительной и судебной. Законодательная власть (парламент) и исполнительная власть

(глава государства, правительство) являются исключительно политическими властями, а судебная власть своей деятельностью гарантирует соблюдение основных конституционных принципов, лежащих в основе организации государства, а также строгое соблюдение закона. Публичное управление находится в различных взаимозависимых отношениях с тремя ветвями власти, и эти отношения имеют решающее значение в обеспечении эффективной работы органов публичного управления и процессов публичного управления¹⁴.

Исполнительная власть обеспечивает общее руководство в сфере публичного управления для реализации публичной власти. Отношения между публичным управлением и законодательной властью имеют характер подчинения и определяются тем, что, согласно Конституции, власть принадлежит народу и осуществляется его представительным органом – Парламентом¹⁵. Публичное управление действует в четко обозначенном правовом поле, что обеспечивает его организацию и функционирование в соответствии с законом и устанавливает характер отношений с судебной властью.

Может ли публичное управление рассматриваться вне контекста социальных и политических систем? Конечно, нет. Во-первых, с точки зрения областей регулирования: исполнительной, законодательной и юридической. Во-вторых, так как публичное управление играет решающую роль в выработке политики (посредством механизма разработки, принятия и реализации нормативно-правовой базы), оно, следовательно, также является частью политического процесса. Однако миссии публичного управления никогда не являются первичными по отношению к политической власти¹⁶. Публичное управление представляет собой совместные усилия человеческих и материальных ресурсов в общественной среде, которые выполняют решения политической власти.

Согласно общепризнанному мнению большинства отечественных исследователей в определении публичного управления выделяют две основные характеристики:

- публичное управление – систематическое и тщательное применение закона;
- публичное управление состоит из политики, практики, правил и норм в действии и развитии.

Иными словами, публичное управление представляет собой совокупность действий, осуществляемых в рамках публичной власти, по организации исполнения и собственно исполнению закона и оказанию публичных услуг

14 Palihovici S, „Considerații generale privind constituirea și evoluția administrației publice centrale în Republica Moldova” [Палихович С. Общие положения о создании и развитии центрального публичного управления в Республике Молдова]. Материалы международной научно-практической конференции «Теория и практика публичного управления», ААР, 21 мая 2021 г.

15 Platon M, „Administrația publică”, curs universitar [Платон М., Публичное управление, университетский курс], Кишинев, 2007, стр. 92

16 Sîmboteanu A, „Administrația publică centrală” [Сымботяну А., Центральное публичное управление], Кишинев, 1998, стр. 10

для удовлетворения общественных интересов¹⁷. В отношении законодательства Республики Молдова публичное управление представляет собой совокупность деятельности Президента, Правительства, центральных и местных органов публичного управления, органов Гагаузской автономии, а также всех публичных учреждений, координируемых ими, которые исполняют и соблюдают закон, предоставляют публичные услуги в интересах всего общества. (см. Приложение №3).

С точки зрения содержания и роли в общей социальной системе публичное управление имеет двойное значение:

- организация (формальное значение);
- деятельность (функциональность) (материальное значение).

В формальном значении организации, под публичным управлением подразумевается совокупность механизмов, органов власти, организационных структур, органов публичного управления, осуществляющих конкретную, четко установленную деятельность в соответствии с задачами, поставленными исполнительной властью.

В материальном значении деятельности под публичным управлением подразумевается деятельность по организации исполнения и исполнению законов, в том числе путем выполнения своих задач и обязанностей, возлагаемых на них законом. Эта деятельность, по сути, является осуществлением публичного управления его составными частями, элементами публичного управления.

Понятие «публичное управление» не имеет четкого и конкретного определения и отражения в законодательстве Республики Молдова. Впервые термин «публичное управление» был упомянут в законодательстве Республики Молдова с принятием Конституции 29 июля 1994 года в институциональном, научном и общем смысле, заменив термин советский термин «государственное управление». Законодательное регулирование всей системы публичного управления довольно фрагментировано и не дает системного представления об общих рамках организации и функционирования органов публичного управления, статусе их персонала, административной ответственности, публичных услугах, а также некоторых о конкретных правилах в отношении публичной и частной собственности государства и административно-территориальных единиц. Административный кодекс Республики Молдова № 116 от 19.07.2018 определяет правовой статус участников административных отношений, полномочия органов публичной власти и компетентных судебных инстанций по административным вопросам, права и обязанности участников административного производства и административного судопроизводства¹⁸, являясь, скорее, административно-процессуальным кодексом.

17 Codul administrativ din România [Административный кодекс Румынии], OUG 57/2019 от 03.07.2019, Monitorul Oficial (Ro) № 555 от 05.07.2019

18 Административный кодекс Республики Молдова №116 от 19.07.2018, Monitorul Oficial PM № 309-320, ст. 466 от 17.08.2018

1.2.2 Принципы публичного управления

В основе организации и функционирования публичного управления лежат принципы публичного управления, которые являются важнейшими элементами обеспечения эффективной, прозрачной и ответственной системы управления на службе народа.

Принципы публичного управления отражают принципы надлежащего управления, признанные и применяемые на уровне Европейского Союза на основе Белой книги управления¹⁹ и Руководства по обеспечению качества публичного управления²⁰, утвержденных Европейской Комиссией, а также на основе принципов местного управления²¹, рекомендованных Советом Европы:

- ▶ **Законность.** Надлежащее управление начинается с применения верховенства закона. Центральные и местные органы публичной власти полностью соблюдают правовую базу, а решения и постановления утверждаются в строгом соответствии с процедурами, установленными законом, и осуществляются беспристрастно;
- ▶ **Децентрализация, местная автономия и субсидиарность.** Обеспечение права и реальной способности местных органов власти регулировать и управлять в соответствии с законом, под свою ответственность и в интересах местного населения, важной частью государственных дел, а также осуществление государственных полномочий органами, наиболее близкими к гражданам, за исключением случаев, когда вмешательство органов власти более высокого уровня имеет очевидные преимущества, вытекающие из объема и характера обязанностей и необходимости обеспечения эффективности публичной деятельности;
- ▶ **Партнерство и институциональный диалог.** Обеспечение реальных возможностей сотрудничества между центральными и местными властями, частным сектором и гражданским обществом, а также своевременное информирование и консультации со стороны государства с местными органами власти в процессе планирования и принятия решений посредством их общественных структур;
- ▶ **Этические принципы.** Помимо правовых норм, публичное управление должно действовать правильно, быть честным и надежным партнером для граждан и бизнеса. Личная этика, честность и моральные принципы государственных служащих являются неотъемлемым элементом этого. О конфликте интересов заявляется своевременно, а вовлеченные лица воздерживаются от принятия соответствующих решений. Борьба с коррупцией является обязательным условием модернизации публичного управления, поэтому существуют эффективные меры по предотвращению и борьбе со всеми формами коррупции;

19 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:110109&from=RO>

20 <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>

21 http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

- ▶ Участие, беспристрастность и инклюзивность. Участие граждан распространяется по всей цепи политического процесса, от концепции до реализации. Публичное управление применяет равное отношение ко всем гражданам и предпринимателям, что подразумевает уважение ко всем, справедливость и равноправность, объективность в процессе принятия решений, а также недопущение дискриминации. В сфере компетенции властей любого уровня соблюдаются, охраняются и реализуются права человека. Формулируя свои решения, органы публичной власти способствуют социальной сплоченности и интеграции неблагополучных районов. Доступ к основным услугам обеспечивается для наиболее уязвимых категорий людей в особенной степени;
- ▶ Открытость и прозрачность. Решения должны формулироваться, утверждаться и реализовываться в соответствии с четкими правилами и процедурами. Вся информация публичного характера должна быть доступна. Информация о решениях, реализации политики и результатах должна быть доступна широкой общественности, чтобы любой гражданин имел возможность контролировать и вносить свой вклад в деятельность центральных и местных органов власти;
- ▶ Профессионализм. Профессиональные навыки лиц, осуществляющих управление, должны постоянно поддерживаться и укрепляться для улучшения их результатов и эффекта работы. Государственные служащие должны быть мотивированы улучшать свою работу. Для эффективного применения навыков и получения лучших результатов должны разрабатываться и использоваться практические методы и процедуры;
- ▶ Ориентация на граждан. Деятельность, структура, процедуры и решения публичного управления должны соответствовать ожиданиям и потребностям граждан. Информация о процессе принятия решений и деятельности публичного управления должна предоставляться правильно и своевременно, публичные услуги предоставляются надлежащим образом, а запросы и жалобы разрешаются в разумные сроки;
- ▶ Эффективность и результативность. Публичное управление должно осуществлять управление процессами, политиками, стратегиями, проектами, услугами и доступными ресурсами для достижения наилучших результатов для сообществ, граждан и бизнеса в соответствии с поставленными целями и принятыми обязательствами. Системы управления эффективностью обеспечивают оценку и повышение эффективности и результативности государственной службы. Регулярно проводятся аудиты для оценки и повышения производительности;
- ▶ Видение и устойчивость. Управление должно принимать во внимание аспекты оптимизации и эффективности в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В текущей политике должны учитываться потребности будущих поколений. В принимаемых решениях должны учиты-

ваться все затраты и не должно быть переноса проблем и сложностей будущим поколениям, будь то экологических, структурных, финансовых, экономических или социальных;

- ▶ Ответственность. В процессе выработки публичной политики должна быть четко установлена роль каждого учреждения, коллегиального органа и субъекта, которые несут ответственность за принимаемые ими решения. Все решения должны быть изложены и разъяснены. Существуют эффективные механизмы предотвращения фактов ненадлежащего управления и действий властей, нарушающих законодательство и права граждан.

Соблюдение этих принципов является хорошим залогом приведения публичного управления в соответствие со стандартами и ценностями Европейского административного пространства (ЕАП).

Надлежащее публичное управление – важный фактор достижения устойчивого развития, экономического роста, конкурентоспособности и повышения качества жизни, а также решения ключевых проблем общества, как в настоящем, так и в будущем.

Принципы публичного управления, разработанные SIGMA²².

В 2014 году SIGMA в сотрудничестве с Европейской Комиссией (ЕК) разработала принципы государственного управления²³. Принципы охватывают шесть областей: стратегическая основа реформы государственного управления (РГУ), разработка и согласование политики, государственная служба и управление человеческими ресурсами, ответственность, предоставление услуг и управление публичными финансами (УПФ), включая государственные закупки и внешний аудит. Эти элементы являются определяющими факторами надлежащего управления на практике и представляют основные требования, которым должны следовать государства в процессе интеграции в ЕС. В Принципах также заложена структура мониторинга, которая позволяет проводить периодический анализ прогресса в применении принципов и устанавливать критерии для страны. Принципы государственного управления были разработаны в контексте «Стратегии расширения и основных задач на 2014-2015 годы», принятой ЕС в октябре 2014 года. Эти принципы и аналитическая структура использовались SIGMA в странах ЕС, находящихся в процессе присоединения на Западных Балканах и в Турции в первой половине 2015 года,

22 Примечание автора SIGMA (Поддержка для совершенствования в области управления и менеджмента) – совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза. Основная цель инициативы состоит в укреплении основ для совершенствования публичного управления и, как следствие, в оказании поддержки в социально-экономическом развитии путем укрепления потенциала публичного сектора, совершенствования горизонтального управления и внедрения реформ в сфере публичного управления, в том числе путем правильного установления приоритетов, преемственности и бюджетирования. С 1992 года SIGMA вместе с партнерами работает над укреплением систем публичного управления.

23 SIGMA (2014), Принципы государственного управления, Публикация ОЭСР, Париж.

для подготовки всеобъемлющих отчетов по анализу и оценке прогресса РГУ в этих странах.

27 июня 2014 года Республика Молдова подписала Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом, которое также включает Углубленную и всеобъемлющую зону свободной торговли (AA/DCFTA). Подписав Соглашение об ассоциации, Молдова взяла на себя обязательство развивать демократические институты в соответствии со стандартами и нормами Европейского Союза. В 2015 году ЕС и Правительство Республики Молдова обратились в SIGMA с просьбой провести оценку реформы публичного управления в Республике Молдова с использованием методологической базы принципов государственного управления. В этом страновом отчете были установлены контрольные значения для показателей мониторинга, а также предоставлен анализ ситуации в стране в отношении этих принципов. К отчету об анализе прилагается методология, в которой приводятся показатели, включенные в мониторинг. На основе этого отчета была разработана Стратегия реформы публичного управления на 2016-2020 годы²⁴.

В июне 2014 года Республика Молдова и Европейский Союз подписали Соглашение об ассоциации между РМ и ЕС. Тем самым Республика Молдова взяла на себя обязательство развивать демократические институты в соответствии со стандартами и правилами Европейского Союза. Таким образом, реформа системы публичного управления – сложный процесс приближения нашей страны к стандартам Европейского Союза. Поэтому, по просьбе Правительства и при поддержке Европейского Союза, в октябре 2015 года был запущен процесс оценки публичного управления Республики Молдова, который представляет собой полный и тщательный анализ публичного управления сквозь призму принципов государственного управления, разработанных SIGMA. Пересмотренное издание Принципов 2023 года²⁵ обновляет структуру в соответствии с последними стандартами и практиками ЕС, ОЭСР и других международных организаций. Предполагается, что на сегодняшний день, по сравнению с 2014 годом, органы публичной администрации значительно продвинулись в сфере цифровизации, стали более открытыми и прозрачными, гибкими, инновационными и экологичными. Они также должны проявлять большую устойчивость к внешним угрозам, таким как пандемии.

Эта новая версия объединяет Принципы расширения ЕС и соседних регионов, и теперь сфера применения выходит за рамки центрального управления и включает региональные и местные уровни управления для продвижения последовательного политического подхода.

24 https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategia_de_reforma.pdf

25 *Principiile administrației publice, ediția 2023* [Принципы государственного управления, выпуск 2023 г.], <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-ROM.pdf>

Структура данного издания Принципов государственного управления от 2023 года по-прежнему основана на шести тематических областях, изложенных в Стратегии расширения 2014 года:

- стратегия;
- разработка и согласование программных документов;
- управление государственной службой и человеческими ресурсами;
- организация, ответственность и надзор;
- предоставление услуг и цифровизация;
- управление публичными финансами.

Эти 32 принципа обозначают ценности, механизмы и результаты, а 270 подпринципов дают более подробное руководство о том, как достичь этих результатов и обеспечить надлежащие административные возможности.

Принципы и подпринципы дополняются системой мониторинга, в которой определяются критерии и показатели эффективности, устанавливаются весовые значения критериев и соответствующих показателей и подпоказателей для реальной оценки реформ (как работает управление/администрация на практике) и последующих результатов и воздействия (как это влияет на общество)²⁶.

В соответствии с новыми Принципами была разработана Стратегия реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы²⁷.

Сфера применения Принципов государственного управления. Принципы должны применяться как можно более универсально ко всем органам публичного управления. Это относится к Центральному правительству, отраслевым министерствам, правительственным учреждениям, регулирующим органам и другим учреждениям Центрального правительства, которые выполняют основные функции публичного управления: выработка программных политических документов и их реализация, в том числе предоставление административных услуг. Специальные механизмы в конкретных учреждениях должны быть ограничены, обоснованы и пропорциональны.

Применение принципов распространяется и на судебную власть, Парламент и независимые конституционные органы, такие как Институт народного адвоката или высший орган аудита, с соблюдением конституционной независимости и специфики этих учреждений. Принципы также применяются к субнациональным уровням управления (региональным и местным). Два специальных принципа (14 и 32) предоставляют руководство лицам, принимающим решения, в отношении субсидиарности, налоговой автономии и других ключевых

26 <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

27 Постановление Правительства №126/2023 об утверждении Стратегии реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro

чевых структурных аспектов публичного управления на различных уровнях²⁸.

1.2.3 Органы публичного управления

С точки зрения целостного подхода к публичному управлению совокупность органов публичной власти, входящих в систему публичного управления, участвующих посредством механизмов, процедур и правовых норм в процессах государственного управления, составляет систему публичного управления. В организации публичного управления государство устанавливает, с одной стороны, административное устройство территории, а с другой определяет функции органов публичной власти в этих административно-территориальных единицах²⁹. Исходя из этих выводов, органы публичного управления классифицируются по нескольким важным критериям:

▶ порядок формирования;

По этому критерию выделяют:

- выборные органы публичного управления (местные советы I и II уровня и мэры населенных пунктов, органы местного публичного управления специального уровня – Народное собрание, Глава (Башкан), которые формируются и действуют на территории автономного территориального образования Гагаузии);
- назначаемые органы публичного управления (Правительство, министерства, другие органы публичного управления на центральном и местном уровнях, включая органы Гагаузской автономии), которые формируются в соответствии со специальными процедурами, вытекающими из специальных нормативно-правовых норм о создании и функционировании органов публичной власти, и назначении должностных лиц в зависимости от их уровня и статуса в системе публичного управления, а также непосредственно в органе публичной власти.

▶ материальная (функциональная) компетенция;

На основании этого критерия выделяют:

- органы публичного управления общей компетенции, осуществляющие полномочия исполнительной власти и общее руководство органами публичной власти на центральном уровне, на уровне территориальной автономии Гагаузии и на местном уровне (Глава Государства, Правительство – на центральном уровне; Глава (Башкан), Исполнительный Комитет – на уровне

28 *Principiile administrației publice*, ediția 2023 [Принципы государственного управления, выпуск 2023 г.], <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-ROM.pdf>

29 *Șimboteanu A., „Administrația publică centrală”* [СымботянуА, Центральное публичное управление], Кишинев, 1998, стр. 11.

АТО Гагаузия, местные советы I, II уровня и из состава территориальной автономии Гагаузии, мэры населенных пунктов и председатели районных советов – на местном уровне);

- органы отраслевого публичного управления, осуществляющие управление конкретных областей и отраслей публичного управления, как на центральном, так и на местном уровне (министерства, Государственная канцелярия, другие центральные органы публичного управления, подведомственные Правительству, и организационные структуры, находящиеся в сфере их компетенции, органы публичной власти, подведомственные Правительству в соответствии со специальными законами, автономные административные органы при Правительстве – на центральном уровне; отраслевые управления в составе Исполнительного Комитета АТО Гагаузия, децентрализованные органы власти, общественные службы – из состава Автономии и I и II уровня).
- ▶ территориальная юрисдикция;
Согласно этому критерию, публичное управление включает:
 - центральное публичное управление, осуществляющее свою юрисдикцию на всей территории страны;
 - местное публичное управление, территориальная юрисдикция которого ограничивается административно-территориальными единицами (коммуны, города, районы);
 - публичное управление особого уровня – создаётся и осуществляет свою деятельность на территории Автономного территориального образования Гагаузия.

1.2.4 Формы организации и функционирования публичного управления

В организации и функционировании публичного управления известны две системы (формы) административной организации: централизованное и децентрализованное публичное управление. Содержание и суть форм организации публичного управления тесно связаны с формой правления, разделением и сотрудничеством ветвей власти в государстве (законодательной, исполнительной, судебной), а также с административно-территориальным устройством.

Централизованное публичное управление с точки зрения организации означает иерархическое подчинение местных органов публичного управления по отношению к центральным, а с точки зрения функциональности – принятие административных решений центральными органами публичного управления и их исполнение местными органами публичного управления. В централизованной системе, основанной на принципе иерархического подчинения, центральное публичное управление располагает механизмами вмешательства и контроля, достаточными для того, чтобы обеспечить учет и соблюдение его

интересов. Концентрация исполнительной власти на центральном уровне отдаляет государственные институты от граждан, ведет к поверхностному предоставлению государственных услуг и практически исключает гражданское участие и инициативу в управлении общественными делами.

Децентрализованное публичное управление подразумевает, в первую очередь, признание и соблюдение центральным публичным управлением принципов местной автономии, лежащих в основе системы организации и функционирования местного публичного управления, т. е. признание и соблюдение фактического права и способности местных органов публичной власти регулировать и управлять в соответствии с законом, под собственную ответственность и в интересах местного населения, значительной частью общественных дел³⁰.

Децентрализация публичного управления осуществляется посредством реструктуризации или реорганизации органа для создания системы подотчетности между учреждениями центрального, регионального и местного уровня с соблюдением принципа субсидиарности, обеспечивая повышение качества и эффективности управления путем аргументации ответственности и полномочий субнациональных структур. Децентрализация может способствовать развитию ключевых элементов надлежащего управления за счет расширения участия граждан в принятии решений в экономической, социальной и политической сфере; способствуя усилению роли населения и повышению значения прозрачности и подотчетности публичного управления³¹.

Между двумя системами (формами) организации публичного управления (централизация – децентрализация) существуют и промежуточные формы организации публичного управления, элементами которых являются административная деконцентрация и административный контроль.

Административная деконцентрация представляет собой перераспределение административных полномочий центральным отраслевым публичным управлением между собственными специализированными структурами на территории – деконцентрированные общественные службы. Эти «подразделения» центрального публичного управления располагаются на территории административно-территориальных единиц и сотрудничают с местными органами публичного управления в целях оказания публичных услуг. Министерства и другие центральные органы публичного управления на местном уровне занимаются реализацией тех интересов общества, которые не связаны с собственными сферами деятельности местных органов публичного управления,

30 Закон № 435 от 28.12.2006 «Об административной децентрализации»,
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru

31 Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance [Рабочий доклад о Совместной оценке ПРООН и Правительства Германии о роли ПРООН в децентрализации и местном управлении], 1999 г.
http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF

установленными в Законе № 435-XVI от 28.12.2006 «Об административной децентрализации». Существует два типа деконцентрированных общественных служб: непосредственно управляемые вышестоящим учреждением (центральный отраслевой орган публичного управления) и подведомственные деконцентрированные общественные службы, созданные как отдельные организационные структуры. Количество и сферы деятельности деконцентрированных общественных служб различаются в зависимости от структуры центрального публичного управления, программы управления и политик, продвигаемых правящей политической элитой.

1.3 Симметричные и асимметричные структуры публичного управления

Рассматриваемые темы:

1.3.1 Принципы, лежащие в основе административно-территориального устройства

1.3.2 Симметричное публичное управление

1.3.3 Асимметричное публичное управление

Цели обучения:

- Знать и уметь объяснить принципы, лежащие в основе административно-территориального устройства;
- Объяснить симметрию и асимметрию в публичном управлении;
- Знать и уметь объяснить общие формы и содержание симметричного и асимметричного публичного управления;
- Знать основные модели асимметричного публичного управления
- Знать и уметь объяснить основные характеристики асимметричной модели организации публичного управления;
- Понимать, как проявляется асимметричная модель организации публичного управления в Республике Молдова.

1.3.1 Принципы, лежащие в основе административно-территориального устройства

Административно-территориальное устройство является важным аспектом государственного управления и напрямую влияет на уровень и качество осуществления публичного управления в отношении предоставления публичных услуг. С этой точки зрения, рациональная и аргументированная административно-территориальная организация реализуется на основе следующих принципов:

Децентрализация. Такой подход способствует передаче власти и обязанностей с центрального уровня на местные уровни публичного управления. Таким образом, местные органы власти имеют полномочия и обязанности, возможности и ресурсы в управлении местными делами;

Субсидиарность. Публичные функции должны осуществляться на уровне, максимально приближенном к гражданам. Если проблему можно решить на местном уровне, то основную ответственность за нее должно нести местная администрация;

Равенство. Все граждане, независимо от места жительства, должны пользоваться одинаковыми правами и услугами. Этот принцип направлен на обеспечение справедливого распределения ресурсов и возможностей между различными административно-территориальными единицами;

Административная эффективность. Административно-территориальное устройство должно способствовать эффективности управления, обеспечивая адекватное управление публичными ресурсами и услугами. Этот принцип направлен на оптимизацию административных процессов и эффективное использование ресурсов;

Демократическое представительство. Граждане должны иметь возможность избирать своих представителей на местном и региональном уровнях посредством свободных и справедливых выборов. Эти представители должны отражать волю граждан и представлять их в процессе принятия решений;

Территориальная согласованность. Административно-территориальное устройство должно быть согласованным и отражать географические, культурные и экономические характеристики административно-территориальных единиц. Этот принцип нацелен на создание административных образований, которые имеют смысл в географическом и социальном контексте страны или региона.

Соблюдение этих принципов способствует повышению эффективности работы государственного управления.

Не менее важно и то, как функционируют административно-территориальные единицы в процессе выполнения своих основных задач: предоставление качественных публичных услуг, распределение полномочий, компетенции и обязанности в системе управления. Многие системы публичного управления сочетают в себе элементы симметрии и асимметрии для достижения баланса между эффективностью централизованного принятия решений и адекватным представлением местного разнообразия. Кроме того, порядок регулирования этих отношений может различаться в зависимости от особенностей каждой конкретной административной системы и политического, социального и экономического контекста.

Симметрию и асимметрию в публичном управлении следует понимать в двойном значении:

- ▶ с одной стороны, с точки зрения распределения власти и ресурсов между центральным правительством и нижестоящими уровнями публичного управления;
- ▶ с другой стороны, равномерное (симметричное) или неравномерное (асимметричное) распределение обязанностей, компетенций и ресурсов между другими уровнями публичного управления.

1.3.2 Симметричное публичное управление

Что такое симметричная структура власти или симметричное публичное управление?

Между различными частями одной страны существуют неизбежные различия, например, в численности населения и территории, уровне благосостояния, доступе к природным ресурсам и т. д. Могут быть и другие различия: культура, язык, история или религия. Если эти различия достаточно весомы и важны в анализе и обосновании административно-территориального деления, то они могут стать катализатором «асимметрии» в правовом и институциональном устройстве, которое определяет организацию и функционирование административно-территориальных единиц. Большинство государств формально симметричны. Однако в некоторых контекстах асимметрия может быть полезной и целесообразной³².

В симметричных структурах публичного управления полномочия и обязанности распределяются равномерно или справедливо между различными уровнями публичного управления. Каждый уровень имеет одинаковые обязанности и полномочия, и решения могут приниматься на местном, региональном или центральном уровне аналогичным образом.

В симметричном публичном управлении ставится цель достижения баланса и равенства при осуществлении власти. При этом важно подчеркнуть, что на практике идеальная симметрия достигается редко, и административные системы могут иметь разную степень асимметрии. Вот некоторые элементы, которые могут способствовать симметрии публичного управления:

Справедливость в распределении ресурсов. Финансовые, человеческие и материальные ресурсы распределяются справедливо между различными уровнями и подразделениями государственного управления;

Баланс полномочий и обязанностей. Исполнительные, законодательные и судебные полномочия сбалансированы для предотвращения чрезмерной концентрации власти в одном секторе;

32 Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems, Melbourne Forum on Constitution-Building [Асимметричные территориальные структуры в децентрализованных системах, Мельбурнский форум по конституционному строительству], - Constitutional Insights № 3, October 2018, стр. 1, https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0007/2903695/MF-Constitutional-INSIGHT-03-Asymmetric-Territorial-Arrangements.pdf

Настоящая и справедливая децентрализация. Полномочия и обязанности распределяются справедливо между центральным и местным уровнями управления, обеспечивая адекватный уровень автономии на более низких уровнях;

Институциональное сотрудничество. Существует эффективное сотрудничество и координация между государственными секторами управления общественными делами и учреждениями этой системы для обеспечения согласованного управления;

Единообразие в предоставлении публичных услуг. Публичные услуги предоставляются равноценно и на высоком уровне во всех регионах или административно-территориальных единицах.

Симметрия в государственном управлении – это идеал, к которому стремятся многие правительственные системы, но достижение идеально сбалансированного распределения власти и ресурсов может быть непростой задачей. Тем не менее, усилия по продвижению симметрии могут помочь улучшить управление и обеспечить справедливое отношение ко всем гражданам. Мы не должны исключать, что симметрии можно легче добиться, когда речь идет о способе распределения власти и ресурсов между уровнями, составляющими нижестоящие уровни публичного управления по отношению к центральному уровню. Например, по отношению к местному публичному управлению Республики Молдова, за исключением Гагаузской автономии, у нас есть симметричная система публичного управления со всеми элементами и составными частями, характерными для такого распределения публичной власти и ресурсов.

1.3.3 Асимметричное публичное управление

Что такое асимметричная структура власти или асимметричное публичное управление и каковы его формы?

Асимметричная структура власти или публичного управления – ситуация, в которой существуют значительные различия между различными уровнями или ветвями публичного управления с точки зрения власти, ресурсов и обязанностей. Существуют различные формы асимметричного публичного управления, и они могут различаться в зависимости от политического, социального и экономического контекста. Ниже приведены некоторые распространенные формы асимметрии в государственном управлении:

1. Вертикальная асимметрия:

Чрезмерная централизация. Ситуация, когда власть и решения сосредоточены на одном уровне публичного управления, как правило, на центральном уровне, а местные или региональные власти имеют небольшую автономию;

Чрезмерная децентрализация. Противоположная ситуация, когда власть и ресурсы неравномерно распределяются между центральным и местным уров-

ниями публичного управления, что может привести к значительному неравенству в возможностях управления.

2. Горизонтальная асимметрия:

Различия между составными частями публичной власти. Некоторые элементы и органы (репрезентативные и исполнительные) публичного управления могут иметь больше власти или влияния, чем другие. Например, исполнительная власть может доминировать над законодательной или наоборот.

Различия между органами власти и учреждениями. Некоторые органы власти или учреждения в рамках одной отрасли управления могут иметь больше ресурсов и полномочий, чем другие, тем самым создавая асимметрию внутри системы.

Территориальная асимметрия:

Различия между регионами или административно-территориальными единицами. Некоторые регионы или административные единицы могут иметь больше ресурсов и автономии, чем другие, что приводит к неравенству в предоставлении услуг и принятии решений.

Функциональная асимметрия:

Различия между областями компетенции. Некоторые области или секторы публичного управления могут иметь большее влияние или власть, чем другие. Например, военный или экономический сектор может иметь значительное влияние по сравнению с другими секторами.

Эти формы асимметрии могут возникать и развиваться в зависимости от политических, экономических и социальных изменений в стране или регионе. Важно контролировать и устранять эти асимметрии, чтобы обеспечить справедливое и эффективное управление.

Асимметричная структура власти и асимметричное публичное управление – ситуация, когда в унитарных или федеративных государствах, с автономными территориальными образованиями или с местными административно-территориальными единицами различных уровней с высокой степенью автономии в управлении общественными делами, полномочия, обязанности и степень автономии, предоставленные различным регионам, территориям или органам власти, распределяются неравномерно или неравноправно. Они могут различаться в зависимости от конкретных характеристик каждого региона или территории, таких как культурная, лингвистическая или историческая идентичность, или по другим причинам, таким как обеспечение эффективности управления или удовлетворенности населения объемом и качеством предоставляемых публичных услуг.

Таким образом, в асимметричном управлении признаются и удовлетворяются различные потребности разных регионов, территорий или органов власти одной страны. Эта концепция противопоставляется симметричному

управлению, в котором все регионы или территории получают одинаковые полномочия и уровни автономии.

Приведем некоторые особенности асимметричной модели организации и функционирования публичного управления:

Различия в распределении государственной власти: административно-территориальные единицы могут иметь разные полномочия, административные функции или законодательные полномочия в зависимости от их культурных, языковых или исторических особенностей.

Различная степень автономии: некоторые административно-территориальные единицы могут получить большую степень автономии по сравнению с другими и иметь возможность принимать более независимые решения в определенных областях публичной политики.

Особый режим преференций: некоторые регионы могут пользоваться особым отношением в плане финансирования или других льгот, чтобы компенсировать особые потребности или разрешить некоторые ситуации, выходящие за обычные рамки управления общественными делами.

Защита культурной идентичности: асимметричное управление может использоваться для защиты и продвижения культурной и языковой самобытности определенных регионов или групп меньшинств.

Урегулирование конфликтов. Предоставляя различные уровни автономии, асимметричное управление может использоваться для смягчения напряженности или конфликтов внутри страны.

Под асимметричными структурами публичного управления понимается организация и управление общественными делами таким образом, что полномочия, обязанности и ресурсы неравномерно распределяются между различными уровнями правительства или административными единицами. Такие структуры часто встречаются в федеративных государствах или странах со значительным разнообразием регионов или сообществ, и асимметрия может возникать по нескольким причинам. Вот несколько примеров асимметричных структур публичного управления:

- ▶ Асимметричный федерализм: в федеральном государстве различные регионы или субъекты могут иметь разный уровень автономии и власти. Например, в Канаде провинция Квебек имеет больше полномочий и прерогатив, чем другие провинции, что создает асимметричную структуру в федерации;
- ▶ Региональная автономия: некоторые регионы или территории могут получить большую автономию в отношении управления своими внутренними делами, включая налоговые, культурные или языковые сферы. Это можно увидеть, например, в Испании, где Каталония и Страна Басков имеют значительно более высокий уровень автономии, чем другие автономные сообщества;

- ▶ Асимметричные структуры местного публичного управления: в некоторых странах города или городские районы могут иметь большую автономию, чем сельские или пригородные районы. Часто это связано с различиями в потребностях и ресурсах этих сообществ;
- ▶ Особые права и привилегии: некоторые регионы могут пользоваться особыми правами и привилегиями, на основании исторических и культурных особенностей или политических соглашений. Это может включать особые права для групп коренных народов или меньшинств;
- ▶ Асимметрии в государственном финансировании: некоторые регионы могут получать различные уровни финансирования от центрального правительства, что может привести к неравенству в сфере публичных услуг и инфраструктуры.

Административно-территориальное устройство и порядок функционирования публичного управления, в конечном счете, являются важным аспектом государственного управления и могут быть адаптированы для отражения и удовлетворения политических потребностей и реалий каждого отдельного государства. Примером тому может служить Республика Молдова. Территориальная автономия Гагаузии – автономная территориальная единица с особым статусом – составная и неотъемлемая часть Республики Молдова, представляет собой конкретный пример организации и функционирования системы государственного управления в нашей стране на основе принципов асимметрии.

Фактически, асимметричная административно-территориальная организационная структура публичного управления в условиях унитарного государства Республики Молдова на практике демонстрирует большую асимметрию, чем предполагают формальные институты и организационные модели государства.

Эффективная децентрализация центральной власти, оптимизация взаимоотношений между административными уровнями в условиях многоуровневого управления представляют собой реальные предпосылки для распространения асимметричной модели организации публичного управления в Республике Молдова с учетом местных органов власти обеих уровней, а также территориальной автономии Гагаузии. Недавнее принятие Закона о добровольном укрупнении административно-территориальных единиц³³ создает реальные и конкретные условия для асимметричного государственного управления в Республике Молдова. Общие и специальные трансферты укрупненным административно-территориальным единицам или, при необходимости, АТО, местные советы которых приняли решения об инициировании или участии в процессе добровольного укрупнения, являются частью специального режима финансового стимулирования – характерного элемента асимметричных структур публичного управления.

33 Закон № 225/2023 о добровольном укрупнении, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6475/language/ro-RO/Default.aspx>

Также становится все более очевидным, что опыт, связанный с асимметричными решениями, проявляется, в основном, как позитивные решения в демократических отношениях. В качестве доказательства можно сослаться на международный опыт и практику, где присутствуют убедительные примеры обеспечения административной «гармонии», независимо от типа государства и форм управления. Асимметричное управление может быть способом управления разнообразием внутри страны и обеспечения учета потребностей и желаний различных регионов в процессе принятия решений.

Асимметричные структуры публичного управления могут быть полезны в некоторых случаях, так как позволяют адаптироваться к конкретным потребностям и требованиям различных регионов или сообществ. Тем не менее, они также могут создавать напряженность и проблемы с точки зрения национальной сплоченности и справедливого распределения ресурсов и полномочий. Эти риски существуют и в Республике Молдова, создаваемые, с одной стороны, политическими и административными отношениями между центральным Правительством и Гагаузской автономией, и с другой стороны – дополнительными финансовыми стимулами, предоставляемыми укрупненным административно-территориальным единицам (АТЕ), что усилит неравенство между уровнями местного развития в масштабах всей страны.

Вот почему так важно знать природу отношений в интегрированной системе государственного управления, видеть проблемы, существующие в этих процессах, определять решения и работать вместе над преодолением этих недостатков. В этом контексте одним из оптимальных решений для преодоления проблем организации и функционирования публичного управления для выполнения основной задачи предоставления качественных и эффективных публичных услуг является децентрализация.

1.4 Децентрализация – реформа многоуровневого управления

Рассматриваемые темы:

1.4.1 Суть и содержание децентрализации

1.4.2 Децентрализация и распределение полномочий в публичном управлении

1.4.3 Процесс децентрализации в Республике Молдова

1.4.4 От децентрализации к многоуровневому управлению

Цели обучения:

- Знать и уметь объяснить суть и содержание децентрализации;
- Знать и уметь объяснить аспекты и принципы децентрализации;
- Знать и уметь определять основные формы децентрализации

в соответствии со сторонами, участвующими в процессе, и соответствующими обязанностями;

- Знать и уметь определять основные формы децентрализации в соответствии с типом и характером передаваемых государственных полномочий;
- Уметь объяснить соотношение между децентрализацией и системой распределения полномочий в публичном управлении;
- Знать и уметь определять основные типы полномочий в публичном управлении;
- Знать текущую ситуацию в Республике Молдова в отношении распределения полномочий в публичном управлении;
- Знать суть и содержание процесса децентрализации в Республике Молдова;
- Знать и уметь объяснить связь между децентрализацией, уровнями управления и многоуровневым управлением.

Роль децентрализации в управлении в государственном секторе во всем мире постоянно растет. В то время как децентрализация традиционно рассматривалась как реформа управления для усиления политической конкуренции и сближения государственного сектора с народом, многоуровневые реформы управления, направленные на укрепление субнационального управления и отношений между уровнями управления все чаще понимаются как критически важные и неотложные меры по обеспечению предоставления инклюзивных услуг, эффективного использования публичных ресурсов для достижения устойчивого и сбалансированного развития³⁴.

1.4.1 Суть и содержание децентрализации

Что такое децентрализация?

Это сложный вопрос, на него можно ответить, выделив многочисленные аспекты децентрализации, которые, в свою очередь, можно рассматривать только сквозь призму корреляции с некоторыми важными принципами, которые не только касаются процесса децентрализации, но в целом относятся к способу организации и функционирования публичного управления. Соотнесение аспектов децентрализации с этими принципами позволяет обозначить основные аргументы для проведения реформ по децентрализации.

34 Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления: учебник], 2022, стр. 5, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf

В общих чертах, децентрализация представляет собой процесс передачи и делегирования полномочий, ответственности и ресурсов в отношении публичных функций от центральных органов публичного управления местным органам публичного управления или другим структурам.

В ПРООН предпочитают использовать термин «децентрализованное управление»³⁵. ПРООН исходит из того, что децентрализация – это нечто большее, чем реформа публичного сектора, общественной службы или администрации. Этот процесс затрагивает роли и отношения всех социальных субъектов, независимо от того, к какому сектору они принадлежат: правительственному, частному или гражданскому обществу³⁶, управление, в данном случае выходит дальше за эти рамки.

Аспекты и принципы децентрализации:

▶ Децентрализация – передача власти/полномочий/обязанностей³⁷. Децентрализация – это передача ответственности или планирования, управления, привлечения и распределения ресурсов со стороны центрального правительства и его ведомств:

- a) территориальным подразделениям министерств или ведомств,
- b) подведомственным подразделениям или уровням управления,
- c) полуавтономным органам публичного управления или корпорациям,
- d) региональным или функциональным подразделениям, или
- e) неправительственным или волонтерским частным организациям³⁸;

Основными принципами, которые направляют и определяют этот процесс являются:

- принцип местной автономии, который подразумевает гарантию права и реальной способности местных органов публичной власти регулировать и управлять, в соответствии с законом, под собственную ответственность и в интересах местного населения, важной частью общественных дел³⁹;

35 Decentralization: a sampling of definitions [Децентрализация: определения]. UNDP, 1999, стр. 3. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (датаобращения 11.07.2016)

36 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], 2019 г., Учебное пособие, Кагульский государственный университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 126

37 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], 2019 г., Учебное пособие, Кагульский государственный университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 122

38 Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G., “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”. [Рондинелли Д.А., Неллис Дж.Р., Кима Ш.Г., Децентрализация в развивающихся странах: Обзор недавнего опыта]. Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581, 1984, p. 13.

39 Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru

- принцип обеспечения стабильного, предсказуемого процесса децентрализации, основанного на объективных критериях и правилах, которые не ограничивают работу местных органов публичного управления или не ограничивают местную финансовую автономию;
- ▶ Децентрализация – метод распределения власти между уровнями государственного управления. Децентрализация – это метод разграничения власти в унитарном государстве. Она необходима, так как приближает процесс принятия решений к гражданам и развивает демократию на местном уровне⁴⁰.

Этот аспект децентрализации основан на следующих принципах:

- принцип субсидиарности, заключающийся в осуществлении полномочий органом местного публичного управления, расположенным на ближайшем к гражданам административном уровне и имеющим необходимые административные возможности⁴¹;
- принцип справедливости, подразумевающий обеспечение доступа всех граждан к публичным и общественным услугам.
- ▶ Децентрализация – процесс реформирования государства. Децентрализация – это процесс реформирования государства посредством ряда мер государственной политики по передаче ответственности, ресурсов или полномочий от вышестоящего уровня управления в государстве нижестоящему уровню⁴². Для обеспечения эффективности и устойчивости реформ по децентрализации в государстве очень важно учитывать следующие принципы:
 - принцип целостности полномочий, подразумевающий, что любое полномочие, возложенное на местные органы публичной власти, должно быть полным и исключительным, его осуществление не может быть оспорено или ограничено каким-либо другим органом, за исключением случаев, предусмотренных законом;
 - принцип соответствия ресурсов полномочиям, подразумевающий соответствие финансовых и материальных ресурсов, выделяемых местным органам публичной власти, объему и характеру возложенных на них полномочий для обеспечения их эффективного выполнения;

40 Dantonel-Cor N., “Droit des collectivites territoriales”. [Дантонел-Кор Н., Законодательство о местном самоуправлении], Breal, 2003, p. 13.

41 Codul administrativ al României [Административный кодекс Румынии], OUG 57/2019, <https://lege5.ro/Gratuit/gm2dcnrygm3q/principiile-procesului-de-descentralizare-codul-administrativ?dp=gi4tcojwhztany>

42 Falleti T.G. A, “Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective” [Последовательная теория децентрализации: Сравнение примеров из Латинской Америки]. См.: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 328-329.

- принцип финансовой солидарности, подразумевающий финансовую поддержку государством наиболее слабо развитых административно-территориальных единиц, в частности, путем применения механизмов справедливого распределения финансовых средств;
- принцип институционального диалога, подразумевающий своевременное информирование и консультации государства с местными органами публичной власти, в процессе планирования и принятия решений, через их общественные структуры, по любым непосредственно касающимся их вопросам или по вопросам, связанным с процессом административной децентрализации;
- принцип государственно-частного, государственно-общественного, государственно-гражданского партнерства, подразумевающий гарантию реальных возможностей сотрудничества между правительством, местными органами управления, частным сектором и гражданским обществом⁴³;

▶ Децентрализация – процесс повышения ответственности местных органов власти.

Этот аспект децентрализации основан не только на концепции передачи полномочий от национального правительства местным органам власти, а скорее подчеркивает расширение функций, полномочий и ресурсов местного управления по отношению к национальному правительству. Поэтому согласно этой точке зрения децентрализация – это «расширение полномочий местных органов власти в отношении их функций, компетенций, ресурсов и автономии принятия решений по отношению к национальному правительству»⁴⁴.

Этот аспект децентрализации основывается на следующих принципах:

- принцип подотчетности местных органов публичного управления в отношении возлагаемых на них полномочий, связанных с обязательством соблюдения стандартов качества и затрат при предоставлении публичных и общественных услуг;
- ▶ Децентрализация – это действия и меры по анализу, разъяснению и изменению нормативно-правовой базы, полномочий и обязанностей местных органов публичной власти для увеличения ресурсов, налогового и административного потенциала.

Этот размер децентрализации не обязательно предполагает процесс передачи или делегирования. Децентрализация осуществляется за счет задействования неиспользованных «внутренних» возможностей правовой и ин-

43 Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru

44 Selee A. D., “The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico” [Сили А.Д., Парадокс расширения прав и возможностей на местном уровне: децентрализация и демократическое управление в Мексике]. Диссертация. University of Maryland, 2006, p. 12.

ституциональной базы организации и функционирования местных органов власти. Этот процесс включает в себя устранение пробелов, расхождений и противоречий в нормативно-правовой базе, разъяснение полномочий органов местного публичного управления (МПУ) в отношении полномочий органов центрального публичного управления (ЦПУ), честное и справедливое распределение ресурсов на поддержку местного развития и т. д.

Каковы формы децентрализации?

В зависимости от сторон процесса децентрализации и передаваемых или делегируемых обязанностей, децентрализация принимает следующие формы⁴⁵:

Деконцентрация. Передача полномочий, ответственности и ресурсов от центрального правительства его территориальным подразделениям – деконцентрированным органам министерств, другим органам центрального публичного управления, публичным учреждениям, предоставляющим публичные услуги на центральном уровне. В другом подходе деконцентрация рассматривается как «сокращенная форма централизации, которая влечет за собой передачу некоторых государственных полномочий территориям с сохранением отношений подчинения центральному уровню»⁴⁶.

В Республике Молдова деконцентрированные органы власти называются, «деконцентрированными общественными службами», располагаются на территории административно-территориальных единиц и могут быть сгруппированы зонально⁴⁷. Деконцентрированные общественные службы – это территориальные структуры центральных отраслевых органов публичного управления, через которые они предоставляют населению публичные услуги, за которые они несут ответственность. Они представляют национальные интересы, но географически расположены в административно-территориальных единицах. Управление деконцентрированными общественными службами осуществляется непосредственно центральными органами публичного управления, из которых они были деконцентрированы. Деконцентрированные общественные службы формируются на основании Постановления Правительства и возникают из необходимости продвижения национальных интересов в форме предоставления услуг⁴⁸.

45 Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления: учебник], 2022, стр. 11, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf

46 Dincă Dr., „Serviciile publice” [Общественные службы], 2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140486&lang=ro# https://www.publicresearch.ro/library/files/dinca_serviciile_publice_2018.pdf (дата обращения – 12.12.2023)

47 Закон № 98/2012 о центральном отраслевом публичном управлении, ст. 31(3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ro#

48 Постановление Правительства № 266/2016 о списке деконцентрированных общественных служб министерств и других центральных административных органов или подведомственных министерствам и другим центральным органам публичного управления, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140486&lang=ru#

Общая координация деятельности деконцентрированных общественных служб территориально обеспечивается Государственной канцелярией через ее территориальные бюро, возглавляемые представителями Правительства в данной территории⁴⁹.

Делегирование. Передача полномочий, ответственности и ресурсов от центрального публичного управления другим субъектам – сторонам и субъектам общественной жизни из публичной, частной сферы, или субъектам со статусом некоммерческих организаций. Делегирование – это более широкая форма децентрализации, в которой осуществляется передача полномочий принятия решений и административных полномочий и/или ответственности от центральных органов власти учреждениям и организациям, которые не подчиняются непосредственно центральному управлению, но несут перед ним ответственность. Эта форма децентрализации осуществляется под контролем и ответственностью центральных властей.

Наиболее типичным является делегирование некоторых задач центральным правительством местным органам публичной власти, полуавтономным организациям, которые не полностью контролируются правительством, но несут ответственность перед ним, таким как государственные предприятия или специальные подразделения по реализации проектов и т. д. Такая децентрализация посредством делегирования полномочий, ответственности и ресурсов в Республике Молдова встречается в следующих случаях:

- ▶ местные органы власти, в сфере образования, общественного порядка (гражданская защита), культуры, окружающей среды и др.;
- ▶ полуавтономные организации, такие как государственные предприятия (предприятия Агентства Moldsilva, другие государственные предприятия, предоставляющие услуги;
- ▶ отделы реализации проектов, такие как Национальное управление по реализации проектов в области окружающей среды;
- ▶ субъекты публичного и частного права, некоммерческие организации, предоставляющие услуги социальной помощи в сфере социального обеспечения. Еще один пример касается сферы проведения технического осмотра, обязательного страхования и взимания платы за пользование дорожной инфраструктурой и т. д.

Деволуция. Деволуция связана, в первую очередь, с территориальным контекстом организации публичной власти и представляет собой процесс передачи полномочий, ответственности и ресурсов от центральных органов публичного управления местным органам публичного управления. Деволуция предполагает более глубокую трансформацию территориальной системы осуществления публичной власти путем передачи местным органам публичной

49 Закон №435/2006 об административной децентрализации, ст. 7(3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ru#

власти не только исполнительных полномочий, но и некоторых законодательных полномочий, предоставления широкой автономии местным территориальным сообществам и закрепления гарантий сохранения переданных полномочий.

Деволюция публичных полномочий на территориальный уровень представляет собой сложный процесс, требующий тщательного анализа и решимости при его реализации. Эта гипотеза полностью подтверждается тем, как проходит процесс децентрализации в Республике Молдова. Нынешняя ситуация в области местного публичного управления (МПУ) в Республике Молдова представляет собой ряд проблем, связанных с полномочиями и обязанностями. Хотя МПУ имеют полномочия, которые устанавливаются нормативными актами, нет ясности в отношении распределения компетенций и их применения. МПУ сталкиваются с трудностями в выполнении новых взятых на себя обязанностей и обеспечении финансовых, управленческих и институциональных ресурсов, необходимых для того, чтобы отвечать новым требованиям.

Кроме того, действующим законодательством для МПУ предусмотрен целый ряд задач, без различий между правомочными и исполнительными органами и без учета их возможностей и ресурсов. Это создает неопределенность и приводит к задержкам в принятии решений или недооцениванию их воздействия. Для решения этих проблем крайне важно провести реформу системы компетенций и функций, возложенных на МПУ.

В лексиконе политических и научных деятелей Республики Молдова, в законодательстве и в институциональной сфере термин «деволюция» используется очень редко, возможно, только некоторыми экспертами в области местного публичного управления. Это явление можно объяснить недостатками и рисками деволюции как наиболее продвинутой формы децентрализации в контексте вопроса о территориальной целостности Республики Молдова.

По общепринятому мнению, местных исследователей, деволюция «предполагает процесс передачи полномочий от центрального правительства региональному уровню власти или нижестоящему иерархическому уровню», с обозначением «максимально достижимого предела децентрализации унитарного государства без преобразования в федерацию»⁵⁰.

Децентрализация представляет собой сложный процесс, имеющий не только политические, правовые и административные, но также и экономические, социальные и культурные аспекты и предпосылки. Более того, не существует единой модели децентрализованного управления, которую можно было бы применить ко всем странам и при любых обстоятельствах. Прагматичные подходы к процессу децентрализации в некоторой степени зависят от особен-

50 Juc V., Patlis L., „Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație” [Жук В., Патлис Л., Феномен деволюции: теоретико-методологические вехи исследования]. См.: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, № 3, 2012, стр. 100.

ностей каждой конкретной страны и в значительной степени зависят от времени и контекста⁵¹.

В этом контексте, в зависимости от типа и характера передаваемых публичных полномочий, децентрализация, может быть, следующих типов:

Политическая децентрализация. Политическая децентрализация – это процесс, посредством которого власть и полномочия в рамках политической системы передаются от центрального уровня к местным уровням или региональным органам власти. Политическая децентрализация имеет несколько аспектов и может быть связана с различными областями публичного управления. Основные характеристики политической децентрализации: передача власти, местная автономия, участие граждан.

Политическая децентрализация относится к ситуациям, когда политическая власть и полномочия были децентрализованы на субнациональном уровне. Наиболее очевидными проявлениями такого рода децентрализации являются местные формы правления, избранные и наделенные полномочиями. С этой точки зрения деволюция часто считается формой политической децентрализации. Прямым результатом политической децентрализации является административно-территориальное устройство. Разделение территории государства на административно-территориальные единицы призвано обеспечить реализацию принципов местной автономии, децентрализации публичных услуг, правомочности органов местного управления, обеспечения доступа граждан к органам власти и консультаций по местным вопросам, представляющим особый интерес⁵².

Административная децентрализация. Прежде всего, под административной децентрализацией следует понимать процесс перераспределения полномочий, ответственности и финансовых ресурсов для предоставления государственных услуг между различными уровнями управления, составными частями административной системы.

В более широком подходе административная децентрализация представляет собой процесс передачи и делегирования государственной власти с центрального уровня территориальным подразделениям ЦПУ или другим организациям, наделенным полномочиями для выполнения определенных государственных функций, в основном предоставления публичных услуг. В этом смысле деконцентрация и делегирование являются важными элементами административной децентрализации.

51 Illner M., “Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions” [Илнер М., Децентрализация реформ в Центральной и Восточной Европе и СНГ после 1989 года: цели, проблемы и решения]. См.: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States [Децентрализация: Предпосылки успеха по примерам из Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств]. New York: United Nations, 2000, с. 23.

52 Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, ст. 2, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru#

Финансовая децентрализация. Финансовая децентрализация – это комплекс мер и действий, направленных на увеличение доходов или налоговой автономии местных органов власти.

Финансовая децентрализация может принимать несколько форм, в том числе:

- а) самофинансирование или возмещение затрат за счет платы за пользование,
- б) совместное финансирование или совместное производство, где пользователи участвуют в предоставлении услуг или инфраструктуры посредством денежных взносов или рабочей силы,
- в) увеличение объема местных доходов за счет налогов на имущество, продаж или косвенных налогов и сборов,
- г) межбюджетные трансферты общих доходов от налогов, собранных центральным правительством, местным органам власти для общих или конкретных целей,
- д) разрешение муниципальных займов и мобилизация ресурсов национального или местного управления посредством гарантий по кредитам⁵³.

Цель финансовой децентрализации заключается в обеспечении финансовой автономии МПУ, поддержание финансовой дисциплины, максимизации эффективности и обеспечении справедливости в распределении ресурсов. При реализации этой цели предпринимаются некоторые важные меры:

- ▶ укрепление собственной базы доходов МПУ и автономии принятия решений по ним;
- ▶ меры по поощрению и стимулированию собственных налоговых усилий и рационального использования ресурсов;
- ▶ предсказуемость и стабильность системы трансфертов и налогов с разделенной ставкой, ее установление на объективной и предсказуемой основе;
- ▶ меры по консолидации автономии и финансового управления на уровне МПУ, гарантирующие финансовую дисциплину, повышение прозрачности и участие общественности.

Децентрализация имущества – характерное изначальное явление в обществах, где была и есть только одна форма собственности: государственная. То же самое относится и к Республике Молдова, где принятие новой законодательной базы о режиме собственности, императивное закрепление в Конституции Республики Молдова права на частную собственность послужили основой для реформирования имущественных отношений, перераспределения имущества, передачи его в частную собственность, в том числе в местные АТЕ. Таким образом, в период после обретения независимости в Республике

53 Rondinelli D., “What is Decentralization?” [Что такое децентрализация?] См.: Decentralization Briefing Notes [Краткие заметки о децентрализации], WBI Working Papers, 1999, стр. 2-3., <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf>

Молдова были проведены радикальные реформы, посредством которых имущество, находившееся исключительно в государственной собственности, удалось в значительной степени приватизировать, перераспределить в частную собственность граждан, а также АТЕ. Эти реформы продолжаются и по сей день, они еще не завершены⁵⁴.

Именно из этих соображений основные характеристики имущественной децентрализации, применительно, главным образом, к Республике Молдова, включают в себя:

- ▶ создание четкого и предсказуемого механизма фактической передачи собственности властям МПУ первого и второго уровня;
- ▶ завершение разграничения государственного имущества от частной собственности и собственности АТЕ;
- ▶ регулирование использования и управления уже переданного публичного и частного имущества;
- ▶ совершенствование механизмов сотрудничества (государственно-частное, государственно-государственное, государственно-государственно-частное) для эффективного управления собственностью.

Асимметричная децентрализация. Опыт современных государств показывает, что единой модели децентрализации не существует даже в странах с одинаковой политической структурой, то есть унитарной или федеральной системой. В случае унитарных государств, даже с похожей политической системой, существуют большие культурные и исторические различия между регионами одного и того же государства. Дальнейший анализ также показывает, что экономический прогресс, динамика местных политических процессов, а также условия и природные ресурсы также разнообразны. Поэтому политические, административные и финансовые подходы следует адаптировать для каждого региона в соответствии с существующими объективными условиями и предлагаемыми целями.

В этих условиях разумным решением могла бы стать асимметричная децентрализация, то есть структура децентрализации, адаптированная для разных регионов. Вероятность применения асимметричной децентрализации выше в унитарных государствах, поскольку в федеративных государствах существует тенденция к реализации более широкой и, возможно, полной автономии субнациональных правительств. В унитарных государствах могут применяться такие типы децентрализации, как расширенная автономия, ограниченная автономия и особая автономия. Когда планируется реализовать два или более типа децентрализации одновременно для разных регионов в одном и том же государстве, имеет место асимметричная децентрализация.

54 Закон № 68/2012 об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по реализации Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ru

Асимметричная децентрализация не является отклонением от основной идеи децентрализации, это скорее фактор укрепления целей децентрализации за счет повышения эффективности и результативности деятельности органов публичного управления, а также укрепления местной демократии. В этом случае местная власть укрепляется благодаря сохранению местных особенностей, потенциала, потребностей, а также местного социального и исторического контекста.

Более того, учитывая, что каждый регион любой страны имеет разные политические, социальные и культурные характеристики, асимметричная децентрализация может стать преднамеренной политикой, которая позволит национальному правительству избежать проблем, связанных с конкретным регионом. Именно поэтому современные государства прибегают к децентрализации не только как к политической стратегии передачи государственных полномочий, но и как к механизму обеспечения баланса местных властей. Этого нового баланса можно добиться благодаря снижению уровня вмешательства государственной власти и расширению автономии действий местных властей.

Анализ основных тенденций изменений в местной сфере в нескольких современных странах подчеркивает тот факт, что в новых моделях территориальной организации публичной власти предпочтение, по-видимому, отдается асимметричным формам⁵⁵.

В отличие от наполеоновского государства с однородной структурой, в современном мире происходят организационные изменения, в результате которых традиционные полномочия (государство, регионы, муниципалитеты) оказываются в окружении множества новых субъектов, что требует дифференциации механизмов регулирования. Так появляются особые нормы для городских районов, например для столиц государств. Муниципальные объединения стремятся в полной мере реализовать свои компетенции на соответствующих территориях. Эта асимметрия усиливается за счет предоставления регионам во многих децентрализованных государствах возможности установления локальной системы. Обширные нормативные полномочия регионов в отношении местных сфер управления также приводят к тому, что местная власть может принимать различные формы внутри одного государства⁵⁶.

Суть асимметричной децентрализации заключается в обоюдовыгодном решении для разрешения любого конфликта между сторонниками унитарного статуса и сторонниками сепаратизма. При применении асимметричной децентрализации базовая политическая структура унитарных государств не обязательно меняется на федерализм. Учитывая, что основная цель состоит в том,

55 Cornea S, „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], 2019 г., Учебное пособие, Кагульский государственный университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 139-140

56 Nogueira López A., “Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation” [Передача полномочий с регионального на местный уровень: децентрализация, асимметрия и консультации]. См.: *Revue française d'administration publique*, no 1 (121-122), 2007, p. 171-172.

чтобы повысить качество государственных услуг для населения, противопоставление унитарных государств федеральным или децентрализованных - децентрализованным уже более не представляется актуальным. Самое важное, что следует отметить, это то, что как унитарные, так и федеративные государства имеют равные шансы способствовать асимметричной децентрализации⁵⁷.

Асимметричная децентрализация дает возможность направлять локальный сепаратизм в русло конструктивного диалога, благодаря чему можно предотвратить распад государства под действием центробежных тенденций. Отвечая на высказываемые опасения о том, что децентрализация может вызвать сепаратизм в Украине, председатель Венецианской комиссии Джанни Букиккио отметил, что «децентрализация скорее является альтернативой сепаратизму»⁵⁸.

1.4.2 Децентрализация и распределение полномочий в публичном управлении

Каково соотношение между децентрализацией и системой распределения полномочий в публичном управлении?

Децентрализация и распределение компетенций в публичном управлении взаимосвязаны, что повышает эффективность, подотчетность и адаптируемость на местном или региональном уровне. Правильный баланс между децентрализацией и распределением полномочий может повысить эффективность управления и ответить на различные потребности сообществ.

Соотношение между децентрализацией и системой распределения полномочий в публичном управлении тесно связано с тем, как полномочия и обязанности распределяются между различными уровнями управления или другими субъектами государства. Под децентрализацией понимают передачу полномочий и ответственности с центрального уровня управления на более низкие уровни, такие как местные или региональные органы власти. Тогда как распределение компетенций касается того, как эти органы власти наделяются полномочиями и разделяются для управления различными аспектами государственных дел. Приведем несколько аргументов для демонстрации этой связи:

Местная автономия. Децентрализация часто подразумевает предоставление большей автономии местным или региональным властям. Посредством децентрализации компетенции могут распределяться между этими субъектами, что позволяет им принимать решения в соответствии с потребностями и особенностями местных сообществ;

57 Utomo T.W., "Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States" [Баланс между децентрализацией и деконцентрацией: новая потребность в асимметричной децентрализации в унитарных государствах], стр. 8-9. <https://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>

58 Имеет ли федерализация смысл для Украины, <https://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218>

Управление ресурсами. Важной частью децентрализации является передача ресурсов на местный или региональный уровни. Это может включать бюджеты, персонал и другие ресурсы, необходимые для эффективного управления государственными делами на местном уровне. Распределение полномочий по управлению этими ресурсами имеет решающее значение для успеха децентрализации;

Публичные услуги. В результате децентрализации местные органы власти могут нести ответственность за предоставление публичных услуг и управление ими на местном уровне. Распределение компетенций в таких областях, как образование, здравоохранение, инфраструктура или окружающая среда, позволяет адаптировать услуги к конкретным потребностям местных сообществ;

Эффективное управление. Справедливое и эффективное распределение компетенций имеет решающее значение для обеспечения эффективного управления. Это включает в себя создание правовой и институциональной основы, которая облегчает сотрудничество между различными уровнями правительства и обеспечивает для каждого уровня соответствующие полномочия и возможности, необходимые для выполнения своих обязанностей.

Какие компетенции имеются в публичном управлении?

Многие правительства ставили перед собой задачу прояснения полномочий и обязанностей между местным публичным управлением разных уровней и центральными органами власти. Это требует глубокого понимания ролей, задач и сфер влияния каждого субъекта. Для этого необходимо прояснить, каковы основные элементы системы компетенций:

Собственные компетенции: полномочия, которые местные власти могут осуществлять самостоятельно в соответствии с национальным или местным законодательством. Эти компетенции обычно относятся к областям, связанным с повседневным управлением сообществом. Они могут включать управление и обслуживание местной инфраструктуры, предоставление основных услуг гражданам, таких как водоснабжение и канализация, регулирование местного дорожного движения, управление работой школ и других доуниверситетских образовательных учреждений, предоставление социальных услуг на местном уровне, городское планирование и местное развитие. Местное управление автономно в части управления этими полномочиями и не подчиняется центральным властям в том, что касается их реализации.

Делегированные полномочия: задачи, которые центральный орган передает для выполнения местному органу управления. Эти компетенции обычно относятся к областям, которые более эффективно управляются на местном уровне, но все же требуют некоторого надзора или регулирования на национальном уровне. Они могут включать реализацию определенных политик в области общественного здравоохранения, окружающей среды или социальной защиты, соблюдение определенных стандартов в области образования или

государственных услуг или управление некоторыми учреждениями или проектами на местном уровне. В случае делегированных полномочий местный орган власти действует от имени центральной администрации и отчитывается перед ней о порядке осуществления своих полномочий.

Общие компетенции: это обязанности, находящиеся в общем ведении местных и центральных органов власти. Это означает, что оба уровня управления участвуют в принятии решений и их реализации. Типичным примером является область образования, где местная администрация отвечает за управление школами и персоналом, а центральный орган за определение стандартов в сфере образования.

Каковы критерии установления и определения компетенций?

Крайне важно, чтобы законы обеспечивали ясность в отношении критериев определения и делегирования полномочий для обеспечения эффективного и прозрачного функционирования публичного управления. Без такой ясности может возникнуть путаница или непонимание обязанностей и ролей каждого органа, что может привести к неэффективности и отсутствию ответственности. Можно использовать несколько критериев для определения собственных, делегированных или общих компетенций:

Источник компетенции: Собственные полномочия обычно предусмотрены в национальных или местных законах, устанавливающих полномочия местных органов управления. Они автономны и не подчиняются другому органу власти. С другой стороны, делегированные полномочия исходят от центрального уровня управления или высшего органа и передаются местным органам власти посредством законов, постановлений или контрактов.

Автономия в принятии решений: Если местный орган волен принимать решения в определенной области без необходимости одобрения или надзора со стороны вышестоящего органа, то это его собственная компетенция. Если решения требуют утверждения или надзора высшим органом, то это делегированная компетенция.

Финансирование: Как правило, собственные компетенции финансируются из местного бюджета, а делегированные компетенции финансируются на центральном уровне или сопровождаются трансфертами на центральном уровне. Общие компетенции могут финансироваться за счет сочетания местных и центральных фондов.

Ответственность за реализацию: Если ответственность за выполнение компетенции лежит исключительно на местном органе, то это его собственная компетенция. Если ответственность за реализацию разделена с центральным органом власти, то это общая компетенция. Если ответственность за реализацию возложена на местный орган центральным органом власти, то это делегированная компетенция.

Контроль и надзор: собственные полномочия подлежат контролю и надзору со стороны местных властей и местных жителей. Делегированные и общие компетенции также являются предметом контроля и надзора со стороны органа, который делегирует или разделяет компетенцию. Если ответственность за реализацию возложена на местный орган центральной властью, то речь идет о делегированной компетенции.

Какова ситуация в Республике Молдова в области распределения полномочий в публичном управлении?

В любой системе управления для обеспечения эффективного и действенного управления, которое отвечает потребностям граждан и способствует местному и национальному развитию, решающее значение имеет баланс между типами компетенций. Этот баланс может определяться рядом факторов, включая конституционную структуру страны, административные традиции, политический и социально-экономический контекст или имеющиеся ресурсы.

Нынешняя ситуация в области местного публичного управления (МПУ) в Республике Молдова представляет собой ряд проблем, связанных с полномочиями и обязанностями. Хотя МПУ имеет полномочия, которые устанавливаются нормативными актами, нет ясности в отношении распределения компетенций и их применения. МПУ сталкивается с трудностями в выполнении новых взятых на себя обязанностей и обеспечении финансовых, управленческих и институциональных ресурсов, необходимых для того, чтобы отвечать новым требованиям.

Кроме того, действующим законодательством для МПУ предусмотрен целый ряд задач, без различий между правомочными и исполнительными органами и без учета их возможностей и ресурсов. Это создает неопределенность и приводит к задержкам в принятии решений или недооцениванию их воздействия.

Закон № 435/2006 об административной децентрализации⁵⁹ не дает четкого определения общих или делегированных компетенций и не устанавливает конкретных критериев, таких как упомянутые выше, которые позволили бы точно определить тип компетенции. В вышеупомянутом законе в статье 4 предусмотрены только собственные сферы деятельности (собственные компетенции) местных органов власти.

В то же время, в статье 6 этого закона подробно описана процедура делегирования полномочий центральным уровнем местному. Согласно этой статье, центральные полномочия могут делегироваться местным органам публичного управления, как I, так и II уровня на основе критериев экономической эффективности и целесообразности.

59 Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru

Это делегирование может осуществляться Парламентом по предложению Правительства и может быть общим, то есть применяется ко всем местным органам публичного управления, или к конкретным, охватывающим только определенные местные органы управления. Важность этого процесса делегирования подчеркивается тем, что он обязательно сопровождается выделением соответствующих финансовых ресурсов, достаточных для реализации этих компетенций.

Кроме того, в законе указывается, что делегирование полномочий может быть временным или постоянным, но подчеркивается, что оно вступает в силу только при передаче необходимых финансовых и материальных ресурсов.

Здесь следует отметить, что в Республике Молдова ранее была предпринята попытка разработать перечень полномочий органов местного публичного управления, но она не была полностью завершена и реализована. Перечень полномочий мог бы предоставить подробный и исчерпывающий список полномочий и обязанностей, которыми по закону обладают местные органы власти. На основе этой информации можно было бы определять и устанавливать собственные компетенции МПУ, а также компетенции, разделенные с другими центральными или региональными органами власти. Она также позволила бы определить критерии и процедуры для делегирования или передачи полномочий между различными уровнями управления.

1.4.3 Процесс децентрализации в Республике Молдова

Европейская хартия⁶⁰ гарантирует право на реальную способность местных органов публичной власти регламентировать и управлять, в соответствии с законом, под свою ответственность и в интересах местного населения существенной частью общественных дел. Это право также предусмотрено Конституцией Республики Молдова, Законом № 435-XVI от 28 декабря 2006 об административной децентрализации и Законом № 436-XVI от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении, в которых установлено, что органы местного публичного управления пользуются автономией в принятии решений, организационном и финансовом управлении, имеют право инициативы во всем, что касается управления местными общественными делами, осуществляют свои полномочия в соответствии с законом в пределах управляемой территории⁶¹.

Европейская хартия местного самоуправления является справочным документом для Республики Молдова с точки зрения принципов и приоритетов в обеспечении местного самоуправления. Хартия была ратифицирована По-

60 Европейская хартия местного самоуправления, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>

61 Закон № 68/2012 об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по реализации Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы, с. 1, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ru

становлением Парламента о ратификации Европейской хартии местного самоуправления № 1253-XIII от 16 июля 1997 года, которое вступило в силу 1 февраля 1998 года.

*Национальная нормативно-правовая база*⁶²

Конституция Республики Молдова.

Принцип местного самоуправления прямо признается в Конституции Республики Молдова⁶³. Таким образом, согласно ст. 109, «публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения». Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

В то же время другие положения об организации и функционировании местного публичного управления, включая их основные полномочия, в Конституции не встречаются.

Закон № 435/2006 об административной децентрализации⁶⁴.

По рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы с целью модернизации системы местного публичного управления Республики Молдова в 2006 году был принят Закон № 435/2006 об административной децентрализации, которым, с целью должной реализации процесса децентрализации, были установлены собственные сферы деятельности местных публичных властей. Так, в ст. 4, были установлены собственные сферы деятельности местных органов публичного управления, как первого, так и второго уровня.

Установление собственных сфер деятельности органов власти разного уровня должно было привести к реальной передаче компетенции или реальной децентрализации государственных услуг, что является одним из основных приоритетов национальной стратегии децентрализации.

Для ликвидации отношений подчинения между центральным и местным уровнем, законом была введена обязанность сотрудничества между государственными органами разного уровня, в соответствии с которой деятельность, осуществляемая посредством сотрудничества, должна быть зафиксирована в соглашениях, подписанных сторонами, в соответствии с законом, в строгом соответствии с бюджетными ресурсами и взятыми на себя обязанностями.

62 Окончательная оценка (ex-post), Национальная стратегия децентрализации 2012-2018 гг., 2021, с. 16-18

63 Конституция Республики Молдова, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ru

64 Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru

С целью предотвращения злоупотреблений со стороны центрального публичного управления при установлении задач для органов местного публичного управления, в статье 6 Закона устанавливаются условия делегирования компетенций и отмечается, что компетенции, относящиеся к центральному публичному управлению, могут делегироваться местным органам публичного управления первого и второго уровней с соблюдением критериев экономической эффективности и целесообразности. Делегирование полномочий может осуществляться только Парламентом и в обязательном порядке сопровождается обеспечением необходимых и достаточных финансовых ресурсов для их реализации. Таким образом, делегирование полномочий действует только с момента передачи необходимых и достаточных финансовых и материальных ресурсов.

Следует отметить, что делегирование полномочий местному публичному управлению также может осуществляться «горизонтально». В пункте 1¹ статьи 6 Закона № 435/2006 об административной децентрализации предусмотрено, что полномочия органов местного публичного управления могут делегироваться другому органу местного публичного управления с его согласия, если иное не предусмотрено законом. Следует ожидать, что применение этого положения может произойти в случае и в результате добровольного объединения властей первого уровня.

Закон № 436/2006 о местном публичном управлении⁶⁵.

Положения данного закона регулируют организацию и деятельность органов местного публичного управления (местных советов, примэрий, районных властей, органы публичного управления муниципиев Кишинэу и Бэлць). В законе предпринимается попытка связать сферы деятельности публичного управления первого уровня и второго уровня с полномочиями этих органов, установленными Законом об административной децентрализации.

Для обеспечения автономии местных советов по отношению к районным и центральным органам власти, в статье 14 главы об основных компетенциях местных советов предусмотрена компетенция, посредством которой советы самостоятельно утверждают, по предложению примэра, организационную структуру и штат примэрии, подчиненных структур и общественных служб, а также схему оплаты труда их сотрудников. Закон предусматривает, что органы центрального публичного управления не могут устанавливать или навязывать полномочия местным органам власти без предварительной оценки финансового воздействия, которое эти полномочия могут вызвать, без консультации с местными властями соответствующего уровня и без обеспечения местных сообществ необходимыми финансовыми средствами.

65 Закон № 436/2006 о местном публичном управлении, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ru

Местные органы власти имеют собственную налоговую базу (отличную от государственной), включающую налоги, сборы, а также другие поступления в соответствии с Законом о местных публичных финансах. Налоговая база органов местного публичного управления пропорциональна их собственным полномочиям, предусмотренным Конституцией и законодательными актами.

Согласно закону, процедуры распределения собственных финансовых ресурсов органов местного публичного управления, а также любые изменения в законодательстве касательно функционирования системы местных публичных финансов в обязательном порядке согласовываются с представительными структурами органов местного публичного управления. Запрещается любое делегирование компетенций без выделения финансовых средств, необходимых для покрытия затрат на реализацию этих компетенций.

Деятельность органов местного публичного управления первого и второго уровней, а также органов автономного территориального образования с особым правовым статусом подлежит административному контролю в соответствии с Конституцией, настоящим законом и другими законодательными актами, предусматривающими, прежде всего, законность деятельности органов местного публичного управления.

Административный контроль включает в себя контроль законности и контроль целесообразности деятельности органов местного публичного управления. Осуществление административного контроля целесообразности вышестоящими органами допускается только в случае осуществления полномочий, делегированных государством органам местного публичного управления.

Закон № 397/2003 о местных публичных финансах⁶⁶

Закон содержит положения о структуре местных бюджетов, разработке, утверждении и исполнении местных бюджетов, а также компетенции и обязанности в области местных публичных финансов. Самая важная поправка и дополнение к данному закону в духе реформы децентрализации была введена Законом № 267/2013 с целью укрепления собственной базы местных доходов МПУ и автономии принятия решений по ним. Таким образом, система формирования местных бюджетов, введенная в 2013 году, имеет следующие особенности:

- ▶ система трансфертов общего назначения (бюджетного балансирования) в местные бюджеты основана на доходах, а не на средних нормативных расходах на душу населения, исчисляемых на центральном уровне;
- ▶ трансферты общего назначения выделяются напрямую, в соответствии со специальной формулой для административно-территориальных единиц первого и второго уровня;
- ▶ расчет трансфертов общего назначения производится на основе данных за последний год, для которого существует окончательное исполнение

66 Закон № 397/2003 о местных публичных финансах https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114101&lang=ru

- бюджета, и официальных данных о численности населения и площади;
- ▶ нормативы отчислений от государственных налогов и сборов устанавливаются законом по типам бюджетов административно-территориальных единиц;
 - ▶ система дошкольного, начального, среднего общего, специального и дополнительного (внеклассного) образования, а также полномочия, делегированные органам местного публичного управления в соответствии с законодательством, финансируются из трансфертов специального назначения;
 - ▶ остальные полномочия финансируются в пределах и за счет собственных доходов, отчислений от государственных налогов и сборов, установленных в соответствии с законом, и трансфертов общего назначения, рассчитанных по формуле;
 - ▶ установление приоритетов и использование имеющихся финансовых ресурсов осуществляется исключительно местными органами публичного управления.

Стратегия реформы публичного управления на 2023-2030 годы⁶⁷.

Этот стратегический документ знаменует собой важный шаг на пути улучшения функционирования публичного управления Республики Молдова. Стратегией устанавливается структура, в которой подробно описываются существующие проблемы и предлагается набор принципов, которые могут обеспечить баланс в процессе пересмотра функций, возлагаемых на различные уровни местного публичного управления. Правительство взяло на себя обязательство развивать эффективное, прозрачное и ответственное публичное управление – как центральное, так и местное. Ожидается, что реформированное публичное управление будет предоставлять высококачественные услуги гражданам и бизнесу, тем самым способствуя устойчивому развитию страны.

Институциональная основа децентрализации

Комиссия по публичному управлению и региональному развитию Парламента Республики Молдова⁶⁸.

Согласно Регламенту Парламента Республики Молдова⁶⁹ деятельность Комиссии по публичному управлению связана со следующими задачами:

- ▶ организация и функционирование органов центрального публичного управления;
- ▶ предоставление публичных услуг;
- ▶ административно-территориальное устройство Республики Молдова;

67 Стратегия реформы публичного управления на 2023-2030 годы, <https://gov.md/ro/content/strategia-de-reforma-administratiei-publice-din-republica-moldova-pentru-anii-2023-2030>

68 <https://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/5/language/ro-RO/Default.aspx>

69 <https://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/294/language/ro-RO/Default.aspx>

- ▶ организация и функционирование органов местного публичного управления;
- ▶ автономия и местная демократия;
- ▶ публичное имущество и финансы административно-территориальных единиц;
- ▶ региональное развитие, благоустройство территории, публичные службы коммунального хозяйства, местное развитие.

Паритетная комиссия по децентрализации

В соответствии с положениями статьи 9 (п. 2) Закона № 435-XVI от 28.12.2006 176 была создана Паритетная комиссия по децентрализации под председательством премьер-министра, которая объединяет представителей различных министерств и других центральных органов публичного управления, местных органов публичного управления первого и второго уровней, а также неправительственных организаций, работающих в этой области.

Деятельность Паритетной комиссии заключается в осуществлении мониторинга и продвижении процесса децентрализации в соответствии с действующим законодательством. Для создания устойчивой институциональной базы для диалога между ЦПУ и МПУ, гражданским обществом, академическими и научными кругами, партнерами по развитию, а также для обоснования совместных согласованных стратегических решений о продолжении процесса децентрализации, Паритетная комиссия создала рабочие группы по децентрализации.

Государственная канцелярия.

Согласно статье 14 Закона № 435/2006 об административной децентрализации Государственная канцелярия отвечает за разработку и реализацию политики административной децентрализации и имеет следующие полномочия⁷⁰:

- a) разработка общих стратегий и политик административной, финансовой и имущественной децентрализации;
- b) обеспечение технической координации и мониторинга процесса административной децентрализации совместно с центральными отраслевыми органами публичного управления и общественными структурами местных органов власти;
- c) сотрудничество с Министерством финансов при разработке политики финансовой децентрализации;
- d) сотрудничество с другими министерствами и иными центральными органами публичного управления при разработке и реализации стратегий административной децентрализации;

70 Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138960&lang=ru

- e) осуществление совместно с Министерством финансов, другими министерствами и иными центральными органами публичного управления, а также органами местного публичного управления сбора статистических сведений, необходимых для обоснования и оценки воздействия политики административной децентрализации;
- f) разработка, анализ и актуализация по согласованию с другими министерствами и иными центральными органами публичного управления, а также общественными структурами органов местного публичного управления минимальных стоимостных стандартов и стандартов качества общественных и общественно полезных услуг;
- g) осуществление мониторинга за применением органами местного публичного управления минимальных стандартов качества при предоставлении общественных и общественно полезных услуг;
- h) обеспечение делопроизводства Паритетной комиссии по децентрализации;
- i) дача в соответствии с законом заключений на инициативы и проекты нормативных актов об административной и финансовой децентрализации, а также о делегировании полномочий центральных отраслевых органов публичного управления местным органам публичной власти.

1.4.4 От децентрализации к многоуровневому управлению

Доклад о мировом развитии за 2004 год «Как повысить эффективность услуг для бедного населения»⁷¹ (WDR 2004) стал важным переломным моментом в глобальных политических дебатах о децентрализации. До этого момента децентрализация, или, точнее, деконцентрация, обычно проводилась как реформа, инициируемая центральным правительством, а возможности местных органов власти считались основным ограничением для успешной децентрализации. В WDR 2004 понятие и значение децентрализации были сформулированы более четко, отмечая, что децентрализация – это многоуровневая реформа управления, которая может улучшить работу государственного сектора, сократив «длинный путь подотчетности» между людьми, лицами, принимающими решения в центральном правительстве, и поставщиками услуг, но также прямо признавая, что децентрализация не является универсальным ответом на все вопросы⁷².

71 World Development report 2004, Making services work for poor people [Доклад о мировом развитии 2004 г. Как повысить эффективность услуг для бедного населения], <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b34c6637-9b66-570d-9df2-63c004f2860b/content>

72 Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления: учебник], 2022, стр. 15, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf

Что такое многоуровневое управление и что такое «уровни управления»?

Многоуровневое управление МУУ (Multi-level governance, MLG) – это термин, используемый для описания того, как государственная власть распределяется по вертикали между несколькими уровнями управления и по горизонтали между несколькими органами власти и публичными учреждениями, а также другими субъектами за пределами публичного сектора, каждый из которых «наделен» различными обязанностями и компетенциями для удовлетворения общественных интересов.

Многоуровневое управление следует отличать от уровней управления. Многоуровневое управление и уровни управления – взаимосвязанные концепции, но относятся к различным аспектам организации и осуществления власти в сложной интегрированной политической системе. Многоуровневое управление относится к модели управления, где власть и ответственность распределяются между различными уровнями управления (центральным, региональным, местным), а иногда и на международном или наднациональном уровне.

МУУ относится к процессу, посредством которого власти на разных уровнях управления (местном, региональном, национальном, международном) сотрудничают, принимают решения и разделяют обязанности в решении проблем и управлении государственными делами. Многоуровневое управление основано на принципах субсидиарности и солидарности, способствует децентрализованному подходу и вовлечению всех уровней управления в процесс принятия решений.

Уровни управления относятся к различным слоям или степеням власти, моделям административно-территориального устройства в системе государственного управления. Эти уровни могут включать центральное публичное управление, региональные или местные органы публичного управления, а в некоторых случаях – международные или наднациональные органы. Уровни управления могут варьироваться в зависимости от политической структуры страны или региона. Например, в федеративном государстве уровни управления включают федеральное правительство, правительства федеративных государств и местные правительства.

В целом можно выделить следующие уровни управления:

- ▶ Местный уровень. Публичное управление на местном уровне занимается вопросами, характерными для местных сообществ, такими как управление городами, селами или другими субъектами в зависимости от административно-территориального устройства государства;
- ▶ Региональный уровень: Публичное управление на региональном уровне занимается вопросами, выходящими за рамки местных границ, такие как региональное планирование, транспорт или экономическое развитие;
- ▶ Национальный уровень. Национальное государственное управление отвечает за вопросы, касающиеся всей страны, такие как внешняя по-

литика, национальная оборона и основные экономические вопросы, а также за общее руководство публичным управлением, как в случае Республики Молдова;

- ▶ Международный уровень. Во все более взаимосвязанном мире существуют также уровни управления международного уровня, такие как международные организации и международные соглашения, которые призваны решать глобальные проблемы или проблемы внутри этих транснациональных структур.

Какова связь между многоуровневым управлением и «уровнями управления»?

Взаимодействие и сотрудничество. Многоуровневое управление предполагает тесное взаимодействие и сотрудничество между различными уровнями управления для достижения общих целей;

Разграничение обязанностей. Важно иметь четкое разграничение функций, компетенций и обязанностей между различными уровнями управления, чтобы избежать дублирования или пробелов в управлении общественными делами;

Адаптируемость. МУУ признает, что некоторые проблемы могут лучше решаться на местном или региональном уровне, чем на национальном или международном уровне, и наоборот, обеспечивая гибкость и адаптацию при решении различных проблем.

Какова связь между децентрализацией и многоуровневым управлением?

Децентрализация и многоуровневое управление – это взаимосвязанные концепции, и связь между ними относится к распределению власти и обязанностей между различными уровнями государственного управления. Эти две концепции связаны следующим образом:

Децентрализация – это передача власти и полномочий с центрального уровня правительства на более местные или региональные уровни. Этот процесс включает предоставление автономии и ответственности местным или региональным субъектам для принятия решений в конкретных областях, таких как образование, здравоохранение, инфраструктура и т. д.

Многоуровневое управление подразумевает систему, в которой существует несколько уровней управления с различными обязанностями и компетенциями. В этой модели признается существование различных уровней публичного управления, таких как центральные органы публичной власти, региональные или местные органы власти, имеющие определенные роли и обязанности.

В заключение отметим, что децентрализация и многоуровневое управление работают совместно, чтобы создать более гибкую систему управления, адаптированную к различным потребностям и особенностям различных сообществ.

Библиографические ссылки

Нормативные акты

1. Acord de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană [Соглашение об ассоциации Республика Молдова – Европейский Союз], <https://new.parlament.md/content/Acord%20de%20asociere%20Moldova%20-%20UE.pdf>
2. Европейская хартия местного самоуправления, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>
3. Административный кодекс Республики Молдова №116 от 19.07.2018, Monitorul Oficial PM № 309-320, ст. 466 из 17.08.2018
4. Codul administrativ al României [Административный кодекс Румынии], OUG 57/2019, <https://lege5.ro/Gratuit/gm2dcnrygm3q/principiile-procesului-de-descentralizare-codul-administrativ?dp=gi4tcojwhaztany>
5. Конституция Республики Молдова, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru#
6. Постановление Правительства № 1351/2016 об утверждении Плана действий на 2016-2018 годы по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96817&lang=ru
7. Постановление Правительства № 911/2016 об утверждении Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119202&lang=ru
8. Закон № 397/2003 о местных публичных финансах https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114101&lang=ru
9. Закон № 438/2006 о региональном развитии, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ru#
10. Закон № 225/2023 о добровольном укрупнении, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6475/language/ro-RO/Default.aspx>
11. Закон № 436/2006 о местном публичном управлении, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ru
12. Закон № 68/2012 об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по реализации Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ru
13. Закон № 98/2012 о центральном отраслевом публичном управлении, статья 31 (3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ru

14. Закон № 435 от 28.12.2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru
15. Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, ст. 2, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru#

Список литературы

1. Anca Ghinea, „Republica Moldova mai aproape de Uniunea Europeană prin dezvoltare regională. Exemplitul României” [Анка Гинея, Республика Молдова ближе к Европейскому Союзу посредством регионального развития. Пример Румынии], <https://ipp.md/old/libview.php?l=ro&id=507&idc=167>
2. Asymétrie et concertation. См.: Revue française d’administration publique, no 1(121-122), 2007, p. 171-172.
3. Asymmetric Territorial Arrangements in Decentralized Systems, Melbourne Forum on Constitution-Building [Асимметричные территориальные структуры в децентрализованных системах, Мельбурнский форум по конституционному строительству], - Constitutional Insights № 3, October 2018, стр. 1,
4. Bakk Miklos, „Regionalism asimetric și administrație publică” [Бакк Миклос, асимметричный регионализм и публично еуправление], стр. 7 https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83
5. Bakk Miklos, „Regionalism asimetric și administrație publică”, [Бакк Миклос, асимметричный регионализм и публичное управление], стр. 8 https://www.academia.edu/8160604/Regionalism_asimetric_%C5%9Fi_administra%C5%A3ie_public%C4%83
6. Boț Vadim, „Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și impactul ei asupra dezvoltării administrației publice”, [Боц Вадим, Административно-территориальное устройство Республики Молдова и его влияние на развитие публичного управления], стр. 1 https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/366-374.pdf
7. Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], 2019 г., Учебнопособие, Кагульский государственный университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 122
8. DantoneI-Cor N., “Droit des collectivites territoriales”. [Дантонел-Кор Н., Законодательство о местном самоуправлении], Breal, 2003, p. 13.

9. Decentralization: a sampling of definitions [Децентрализация: определения]. UNDP, 1999, стр. 3. <http://web.undp.org/>
10. Dincă Dr. „Serviciile publice”, 2018 [Общественные службы, 2018], https://www.publicresearch.ro/library/files/dinca_serviciile_publice_2018.pdf (дата обращения 12.12.2023)
11. European University Institute, Florence, Study on the division of powers between European Union, the member states and regional and local authorities [Европейский университетский институт, Флоренция, Исследование разделения полномочий между Европейским Союзом, государствами членами и региональными и местными властями], <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf>
12. Evaluarea finală (ex-post), Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018 [Окончательная оценка (ex-post), Национальная стратегия децентрализации 2012-2018 гг.], 2021, стр. 16-18
13. Falleti T.G. „A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective” [Последовательная теория децентрализации: Сравнение примеров из Латинской Америки]. См.: American Political Science Review, 2005, Vol. 99, No. 3, p. 328-329 https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0007/2903695/MF-Constitutional-INSIGHT-03-Asymmetric-Territorial-Arrangements.pdf
14. Iliescu, Adrian-Paul „Introducere în politologie” [Илиеску, Адриан-Поль, Введение в политологию]. (2003). București: BIC ALL. ISBN973-571-393-4, стр. 63
15. Illner M., “Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe and the CIS after 1989: Aims, Problems and Solutions” [Илнер М., Децентрализация реформ в Центральной и Восточной Европе, и СНГ после 1989 года: цели, проблемы и решения]. См.: Decentralization: Conditions for Success Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States [Децентрализация: Предпосылки успеха по примерам из Центральной и Восточной Европы, и Содружества Независимых Государств]. New York: United Nations, 2000, p. 23.
16. Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления: учебник], 2022, стр. 5, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf
17. Juc V., Patlis L. „Fenomenul devoluției: repere teoretico-metodologice de investigație” [Жук В., Патлис Л. Феномен деволюции: теоретико-методологические вехи исследования]. См.: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, № 3, 2012, стр. 100

18. Macovețchi C., „Abordări teoretice cu privir la regionalism și regionalizare” [Маковецкий К., Теоретические подходы в регионализме и регионализации], стр. 5, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Abordari%20teoretice%20cu%20privire%20la%20regionalism%20si%20regionalizare.pdf
19. Nogueira López A., “Dévolution de compétences du niveau regional vers le niveau local: décentralisation”
20. Palihovici S., „Considerații generale privind constituirea și evoluția administrației publice centrale în Republica Moldova” [Палихович С. Общие положения о создании и развитии центрального публично-го управления в Республике Молдова]. Материалы международной научно-практической конференции «Теория и практика публичного управления», ААР, 21 мая 2021 г.
21. Platon M., „Administrația publică”, curs universitar [Платон М., Публичное управление, университетский курс], Кишинев, 2007, стр. 92
22. Popa F., „Aspecte privind formele de regionalizare în Uniunea Europeană” [Попа Ф., Об аспектах форм регионализации в Европейском Союзе], стр. 4, https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/MI_30_21.pdf
23. Popușoi R., „Riscul federalizării Republicii Moldova” [Попушой Р., Риск федерализации Республики Молдова], https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/505-508_2.pdf
24. Rondinelli D., “What is Decentralization?” [Что такое децентрализация?] См.: Decentralization Briefing Notes [Краткие заметки о децентрализации], WBI Working Papers, 1999, стр. 2-3., <https://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf>
25. Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema Sh.G., “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience”. [Рондинелли Д.А., Неллис Дж.Р., Кима Ш.Г., Децентрализация в развивающихся странах: Обзор недавнего опыта]. Washington, D.C.: World Bank, Staff Working Paper No. 581, 1984, p. 13.
26. Selee A. D., “The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico” [Сели А.Д., Парадокс местного самоуправления: децентрализация и демократическое управление в Мексике]. Диссертация. University of Maryland, 2006, p. 12.
27. Sîmboteanu A., „Administrația publică centrală” [Сымботяну А., Центральное публичное управление, Chișinău, 1998
28. Sîmboteanu A., „Teoria administrației publice”. [Сымботяну А. Теория публичного управления] - Chișinău: cepar USM, 2008.- 221 p., с.123.

29. Utomo T.W., "Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States" [Баланс между децентрализацией и деконцентрацией: новая потребность в асимметричной децентрализации в унитарных государствах], стр. 8-9. <https://www.gsid.nagoyau.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>
30. Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, [Рабочий доклад о Совместной оценке ПРООН и Правительства Германии о роли ПРООН в децентрализации и местном управлении], 1999 г. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF
31. World Development report 2004, Making services work for poor people [Доклад о мировом развитии 2004 г. Как повысить эффективность услуг для бедного населения], <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b34c6637-9b66-570d-9df2-63c004f2860b/content>
32. Имеет ли федерализация смысл для Украины, <https://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218>

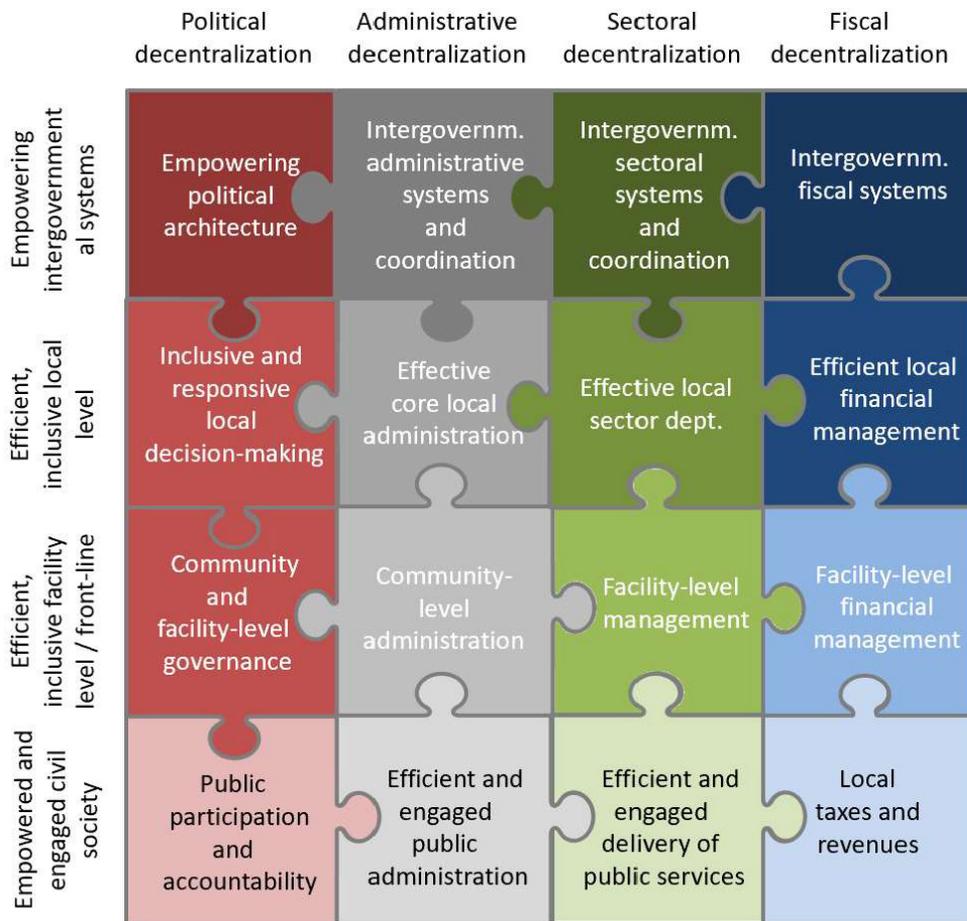
Электронные источники

1. <https://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/5/language/ro-RO/Default.aspx>
2. <https://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/294/language/ro-RO/Default.aspx>

Приложения

Приложение 1

Расширенная схема оценки децентрализации,
Отношения между уровнями управления и местный публичный сектор

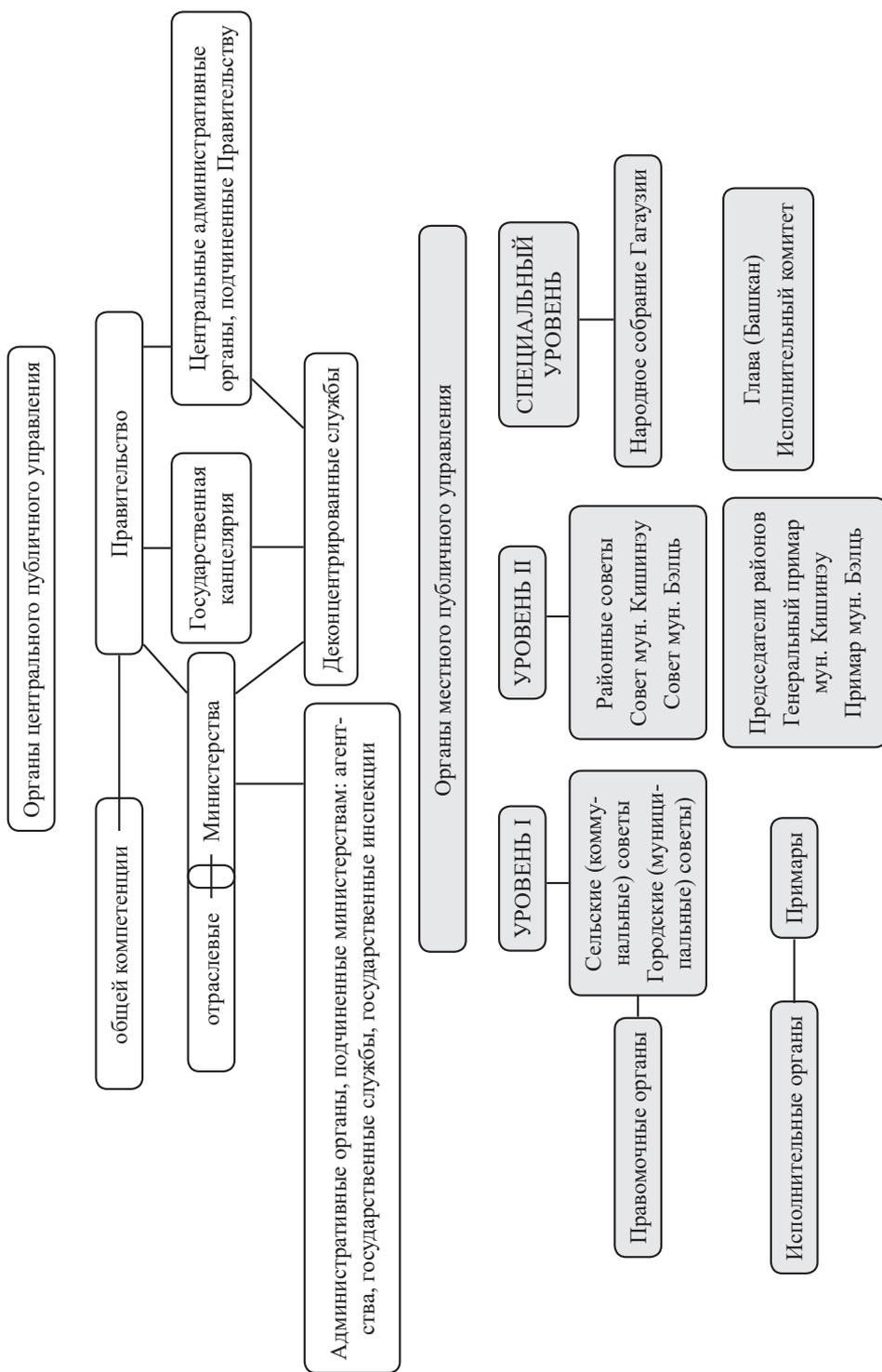


Источник: Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multi level governance and intergovernmental relations: a primer” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления: учебник]

Традиционная схема оценки децентрализации,
Отношения между уровнями управления и местный публичный сектор



Источник: Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multi level governance and intergovernmental relations: a primer” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления: учебник]



Модуль II

Концептуальные и сравнительные аспекты и подходы к многоуровневому управлению, территориальной автономии в отношениях между уровнями управления

2.1 Многоуровневое управление и отношения между уровнями управления

Рассматриваемые темы:

2.1.1 Суть и содержание многоуровневого управления (МУУ) (англ. – *multilevel governance (MLG)*)

2.1.2 Обоснование и типы многоуровневого управления

2.1.3 Отношения между уровнями управления (ОУУ) (англ. – *intergovernmental relations (IGR)*)

Цели обучения:

- Уметь определять и объяснять термины – управление, многоуровневое управление, уровни управления;
- Уметь устанавливать и определять типы управления на различных уровнях;
- Уметь объяснять природу отношений между уровнями управления и знать типы отношений между уровнями управления;
- Уметь объяснить взаимосвязь и соотношение между МУУ и ОУУ.

2.1.1 Суть и содержание многоуровневого управления (англ. – multilevel governance (MLG))

Характер и содержание управления.

Управление в целом определяет свою природу и практику вне государственной власти, которая сводится к партнерской роли других субъектов. Роль государства будет заключаться в выявлении проблем и функций, в развитии которых заинтересовано сообщество, в глобальной интеграции и регулировании их реализации, а также в обеспечении подотчетности тех, кто принимает решения. В условиях глобализации управление предлагает третье решение – между процессом интеграции, который трудно переносится некоторыми государствами, особенно националистическими и анархическими, чрезмерным централизмом, с которым трудно мириться народам, а именно функциональный баланс между различными сторонами, но с реальными полномочиями в международных отношениях.

Управление должно пониматься и применяться в своем двойном значении:

- ▶ с одной стороны – как процесс, акт применения полномочий, принятия решений и управления ресурсами, осуществляемый социально-политической единицей (государством, организацией, сообществом) общества, организованного по определенной социальной системе;
- ▶ с другой стороны, управление представляет собой способ, форму действия, посредством которых распределяются и осуществляются власть и ответственность.

Управление показывает, как правительства сотрудничают с другими социальными организациями, а также как они работают с гражданами для принятия решений, касающихся важных для общества вопросов. Эта концепция может использоваться в различных контекстах, таких как глобальный, национальный, институциональный или общественный.

Чтобы более точно понять суть и содержание многоуровневого управления, а также отношения между уровнями управления, необходимо сделать несколько важных уточнений.

Концепции федерализма, регионализма, регионализации, региона, децентрализации обсуждаются на европейском и национальном уровне. Сторонники первых двух создают впечатление, что это были бы оптимальные решения для сохранения традиций общин меньшинств или большинства, для утверждения гражданина в его отношениях со своим государством и Европейским Союзом или другими европейскими организациями. Все течения европейской мысли принимают федерализм, но отличаются соотношением, в котором они устанавливают между национальным государством, наднациональными институтами и другими местными или региональными субъектами.

Федерализм – это традиционный институциональный инструмент, обеспечивающий статус квази-государства или ограниченного суверенитета для сообществ, желающих иметь свою автономию, и права, гарантированные государством. Этот автономный статус прописан в Конституциях соответствующих государств. Федерализм основан на географическом территориальном разделении, но устройство страны также может определяться по соображениям языка и/или религии. Основная проблема федерализма связана с необходимостью компромисса между центральным суверенитетом и автономией каждого автономного компонента.

Если говорить о Европейском Союзе, то тут есть несколько разных подходов к интеграции Европы без четкого консенсуса относительно того, будет ли Европа федерацией государств-наций, федерацией наций или структурой, основанной на представительстве всех уровней компетенций – общинного, национального, регионального и местного. Форма, которая соответствует этой теории, также называемая межправительственностью – это конфедерация, одна из форм разделения власти, которая позволяет государству играть ведущую роль.

С другой стороны, регионализм рассматривается как двигатель развития жизни и региональной организации на местном уровне и как тенденция отстаивать солидарность и способствовать развитию группы наций, имеющих общие интересы на международном уровне. Он появился как нормальная реакция на неспособность политических и социальных структур государств адаптироваться к требованиям и утверждению человеческих сообществ.

Существует явное различие между регионализмом и регионализацией. Регионализм является результатом восходящего процесса осознания некоторыми сообществами определенных региональных дисбалансов, отставания в экономическом развитии, центральной роли государства, в котором они живут. Регионализация – это нисходящий процесс, посредством которого государства осознают региональные дисбалансы со всеми сопутствующими им явлениями. Эти два явления дополняют друг друга и в результате их довольно часто путают. Регионализм является менее эффективным инструментом, чем федерализм, в том, что касается предоставления этническим меньшинствам возможностей самоутверждения. Однако в некоторых случаях он позволяет обеспечить и сохранить сплоченность диверсифицированных обществ. В отличие от федерализма, который основан на Конституции, регионализация рождается из законодательного решения⁷³.

Теоретические и сравнительные аспекты многоуровневого управления в контекстуальном подходе (Европейский Союз).

В попытке найти новую модель управления, которая отвечала бы, в частности, на насущные вопросы Европейского Союза, возникла концепция многоуровневого управления. Многоуровневое управление – это относительно новый подход в политической науке и теории государственного управления, который возник в результате исследований блока сообщества и процессов европейской интеграции. Сторонники данной модели⁷⁴ рассматривают систему «многоуровневого управления» (МУУ) как модель управления в ЕС, которая характеризуется как «Европа с регионами», чтобы подчеркнуть отличие от модели федерализма «Европа регионов».

Значение многоуровневого управления заключается в признании существования большего числа участников, участвующих в принятии решений, в оказании влияния на их принятие, компетенции каждого уровня признаются самим их участием в разработке и реализации общинной, национальной, региональной и местной политики. Участниками, между которыми происходит разделение компетенций и обязанностей, являются уже не только государства

73 Mureșan-Iuga P., „Guvernanta teritorială inteligentă” [Мурешан-Юга П., Разумное территориальное управление], https://intermaster.geo.unibuc.ro/wp-content/uploads/2014/10/13.-Muresan-Iuga-Paul_Guvernanta.pdf

74 L. Hooghe, G. Marks, Types of Multi-level governance [Л. Хюгге, Г. Маркс, Типы многоуровневого управления], https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf

- члены ЕС, но и наднациональные и субнациональные субъекты, поскольку отношения взаимозависимости будут усиливаться по мере интеграции, а сотрудничество между субъектами, расположенными на разных административных уровнях, будет развиваться за счет продвижения принципов партнерства, планирования и концентрации, которые лежат в основе политики регионального развития.

В отличие от подхода отношений между уровнями управления, где поддерживается преобладание национального уровня над субнациональным и наднациональным, система «многоуровневого управления» характеризуется тремя основными особенностями:

- ▶ Неиерархическая институциональная архитектура;
- ▶ Неиерархический характер процесса выработки решений;
- ▶ Динамическое распределение власти.

В Европейском Союзе между наднациональным уровнем, с одной стороны, и национальным и субнациональным уровнями, с другой стороны, нет соотношения иерархии, а скорее отношения институциональной и функциональной взаимозависимости, поскольку в основе отношений между институтами ЕС и государствами - членами лежат принципы сотрудничества и принцип subsidiarity⁷⁵.

Многоуровневая система управления, если говорить о пространстве сообщества, уходит своими корнями в институциональные рамки политики Европейского Союза и политического процесса сообщества, где система управления сообществом демонстрирует высокую степень интеграции как «по вертикали», так и «по горизонтали».

«Вертикальное» измерение относится к связям между верхними и нижними уровнями управления, включая их институциональные и финансовые аспекты. Укрепление потенциала местных органов власти и стимулы для повышения эффективности работы субнациональных уровней управления имеют решающее значение для улучшения качества и согласованности публичных политик на национальном и местном уровнях.

«Горизонтальное» измерение относится к отношениям сотрудничества между регионами или другими местными властями. Эти отношения, помимо применения нескольких инструментов сотрудничества, являются средством повышения эффективности предоставления местных публичных услуг и реализации стратегий развития на региональном и местном уровнях.

Под многоуровневым управлением в ЕС понимается соблюдение компетенций, разделение обязанностей и сотрудничество между различными уровнями управления: ЕС, государствами-членами, а также региональными

75 Mureșan-Iuga P., „Guvernanta teritorială inteligentă” [Мурешан-Юга П., Разумное территориальное управление], https://intermaster.geo.unibuc.ro/wp-content/uploads/2014/10/13.-Muresan-Iuga-Paul_Guvernanta.pdf

и местными органами власти на основе принципов субсидиарности, где решения как можно больше приближаются к гражданам, и гарантируется, что действия на уровне Союза являются обоснованными с учетом возможностей, существующих на национальном, региональном или местном уровнях. На практике многоуровневое управление в ЕС означает участие и координацию между всеми уровнями управления, как в процессе принятия решений, так и при реализации или оценке европейских политик.

КОМИТЕТ РЕГИОНОВ⁷⁶ рассматривает многоуровневое управление как согласованное действие Союза, государств-членов, местных и региональных властей, основанное на партнерстве и направленное на разработку и применение политики Европейского Союза. Это включает в себя общую ответственность властей на различных уровнях власти и основано на всех источниках демократической легитимности и репрезентативности различных вовлеченных субъектов⁷⁷;

Многоуровневое управление в ЕС – это динамичный и непрерывный процесс. 16 июня 2009 года Комитет регионов принял Белую книгу многоуровневого управления, в которой приводятся рекомендации по конкретным механизмам и инструментам стимулирования всех этапов Европейского процесса принятия решений⁷⁸. Этот документ и более позднее заключение «Построение европейской культуры многоуровневого управления»⁷⁹ подтвердили политическую приверженность Европейской комиссии по формированию многоуровневого управления, предложив первый политический проект по построению Европы в партнерстве. Вслед за Белой книгой многоуровневого управления 2009 года Комитет разработал «Таблицу индикаторов многоуровневого управления» для ежегодного мониторинга развития многоуровневого управления на уровне Европейского Союза⁸⁰.

76 Европейский комитет регионов (англ. - Committee of Regions – CoR) – это голос регионов и городов в Европейском союзе. Он представляет местные и региональные власти всего Европейского Союза и формулирует заключения о новых законодательных актах, влияющих на регионы и города (70% всего законодательства ЕС). Комитет регионов – это политическое объединение, состоящее из 329 действующих членов и 329 дополнительных членов из всех стран ЕС (сгруппированных по политическим партиям и возглавляемых президентом), которые были избраны на местном или региональном уровне (например, в качестве мэров или председателей регионов). Они собираются в Брюсселе шесть раз в год, чтобы обсудить свои заключения относительно некоторых законодательных предложений и принять решения о некоторых резолюциях по мерам, которые должны быть приняты ЕС. Члены Комитета регионов поддерживаются администрацией во главе с генеральным секретарем, <https://cor.europa.eu/ro/about/Pages/default.aspx>

77 Белая Книга Многоуровневого Управления Комитета Регионов, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=DE>

78 Белая Книга Многоуровневого Управления Комитета Регионов,
79 https://web.archive.org/web/20140605134259/http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-020%5cEN%5cCDR273-2011_FIN_AC_EN.doc&docid=2829023

80 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfce7>

2.1.2 Обоснование и типы многоуровневого управления

Многоуровневое управление основано на двух главных аргументах⁸¹:

- ▶ Функциональная логика, где управление рассматривается как инструмент эффективного предоставления публичных услуг;
- ▶ Требование самоуправления, сформулированное жителями местных сообществ.

Типы многоуровневого управления

Помимо основного убеждения, что эффективное управление должно быть многоуровневым, нет единого мнения о том, как многоуровневое управление должно быть структурировано. Пытаясь разрешить эту дилемму, исследователи⁸² разделили многоуровневое управление на два типа:

1. Первый тип МУУ предусматривает распределение власти, полномочий и обязанностей среди небольшого числа уровней управления (местных, региональных, национальных, международных) на основе стабильных юрисдикций, с четкими и ясными полномочиями. Основные характеристики:

- ▶ В многоуровневом управлении первого типа присутствует ограниченное число юрисдикций на ограниченном количестве уровней – международном, национальном, региональном и местном;
- ▶ Эти юрисдикции имеют различные функции, полномочия и обязанности, в некоторых случаях с обязанностями всех трех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной;
- ▶ Границы этих административно-территориальных юрисдикций четко обозначены и являются относительно стабильными, не пересекаются, независимо от уровня управления;
- ▶ Компетенции и, соответственно, функции и обязанности представляют собой гибкие и адаптируемые элементы управления процессами в зависимости от факторов и потребностей.

2. Второй тип МУУ отличается от первого и состоит из специальных юрисдикций, нацеленных на решение определенных проблем, предоставление определенных услуг независимо от уровня управления. Основные характеристики:

- ▶ Многоуровневое управление второго типа состоит из субъектов с конкретными высокоспециализированными функциями;

81 L. Hooghe, G. Marks, A. Shakel, "Multilevel governance" [Л. Хутге, Г. Маркс, А. Шакель, Многоуровневое управление] Будущая глава 11 в Comparative Politics [Сравнительная политика], в редакции Даниэле Карамани. Oxford University, 2020, стр. 3, https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2020/06/Hooghe_marks_schakel_2020_Multilevel-governance_Caramani_Chapter_11.pdf

82 L. Hooghe, G. Marks, "Types of Multi-level governance" [Л. Хутге, Г. Маркс, Типы многоуровневого управления], https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf

- ▶ Количество таких юрисдикций потенциально огромно, а область осуществления компетенций, полномочий и обязанностей варьируется в зависимости от различных внутренних или внешних факторов;
- ▶ Они характеризуются высокой нестабильностью, гибкостью и текучестью – все это зависит от потребностей и требований управления определенными вопросами и процессами;
- ▶ Они не имеют административно-территориального разграничения и могут выходить за пределы уровней управления на национальном и международном уровнях в смысле выхода за пределы отдельных административно-территориальных юрисдикций;
- ▶ Эти юрисдикции могут формироваться и действовать на всех уровнях управления.

По всему миру можно найти множество примеров юрисдикций второго типа:

- Одним из проявлений европейского сотрудничества и единства в европейском пространстве является Европейская сеть государственного управления (англ. – European Public Administration Network – EUPAN), созданная в 1988 году и объединяющая государства-члены ЕС и Европейскую комиссию, которая отвечает за государственную службу и государственное управление. Она работает в формате встреч на уровне министров и в рабочих группах экспертов. Структура рабочих групп определяется областями работы. Деятельность EUPAN направлена на оказание поддержки национальным администрациям в развитии качества и эффективности на благо граждан и обеспечении европейской интеграции и сотрудничества⁸³.
- В долине Верхнего Рейна, например, швейцарские кантоны Базель-Ланд и Базель-Штадт, французский департамент Верхнего Рейна и немецкий полукантон Базель-Штадт разработали широкий спектр транснациональных юрисдикций, включающих встречи лидеров региональных правительств, региональный совет парламентских представителей, конференцию мэров городов, советы по региональному планированию, ассоциации местных властей, сельскохозяйственные ассоциации, торговые палаты, проекты сотрудничества между университетами, исследовательские проекты по региональным изменениям климата и биотехнологиям, обмен учителями, школьные программы и партнерства⁸⁴.

83 Moşneaga V, Tănase R., Palihovici S., „Spațiul administrativ European: esența și formele de manifestare” [Мошняга В., Тэнасе Р., Палихович С., Европейское административное пространство: сущность и формы проявления], https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Spatiul%20administrativ%20european.pdf

84 L. Hooghe, G. Marks, “Types of Multi-level governance” [Л. Хугге, Г. Маркс, Типы многоуровневого управления], https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf

Такие примеры есть и у нас, в частности, проекты трансграничного сотрудничества с Румынией и Украиной, развитие в сфере предоставления услуг водоснабжения между населенными пунктами районов Республики Молдова и жудецев Румынии. На местном уровне многоуровневое управление второго типа может наблюдаться в развитии межобщинного сотрудничества между органами местного самоуправления и развитии определенных межобщинных служб.

ЕС можно охарактеризовать как модель многоуровневого управления, в которой процессы принятия решений распределяются на наднациональном (Европейский совет, Европейская комиссия, Европейский парламент), национальном (центральное правительство) и субнациональном (региональном и местном) уровнях с участием не только государственных, но и частных субъектов⁸⁵.

Изначально МУУ было разработано для описания и объяснения процесса разработки европейской политики в то время, когда классическая, пирамидальная по своей сути, модель управления (включающая наднациональный, национальный и субнациональный уровни) оспаривалась новыми формами прямого взаимодействия между уровнями управления через национальные границы. Этим формам способствовали тенденции к регионализации, децентрализации и федерализации. Европейская хартия местного самоуправления Совета Европы и Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей⁸⁶ сыграли ключевую роль в этой тенденции.

Элементы этой модели также можно в различных пропорциях найти в странах-кандидатах на присоединение, в том числе в Республике Молдова, а также различные формы регионализма, созданные для ее развития. Важную роль в возникновении этих зарождающихся форм модели МУУ играют условия статуса страны-члена Совета Европы, положения Соглашения об ассоциации, а также программы подготовки к вступлению, структурные фонды, а также усилия ЕС в этой сфере.

В Республике Молдова приближение к модели МУУ началось с процесса децентрализации различных полномочий центральных государственных органов, а также создания регионов развития, но без правосубъектности. Несмотря на определенный прогресс, существуют некоторые трудности в выработке структуры принятия решений, аналогичной модели МУУ. С усилением роли регионов развития будет развиваться и третий уровень, наряду с двумя другими существующими: центральным и местным.

85 Chiriac C., „Emergența modelului multi-level în România” [Кирияк К., Появление многоуровневой модели в Румынии], <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/118/114>

86 Европейская Рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, <https://www.refworld.org.ru/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55c9f8ab4>

2.1.3 Отношения между уровнями управления (ОУУ) (англ. – *intergovernmental relations (IGR)*)

Отношения между уровнями управления, известные в терминологии иностранных исследователей как межправительственные отношения (англ. – *Intergovernmental relations (IGR)*), условно определяются как важные взаимодействия между правительственными учреждениями всех типов и уровней – сеть институтов и органов власти, которые взаимодействуют на национальном, региональном (районном) и местном уровнях с целью удовлетворения общественных интересов.

Отношения между уровнями управления представляют собой развивающуюся и гибкую систему институционального сотрудничества, направленную на решение основных проблем и задач, стоящих перед публичным управлением.

Типы межправительственных отношений:

- Вертикальные отношения – между властями на всех уровнях управления (центральном, региональном, местном);
- Горизонтальные отношения – между органами публичного управления внутри одного уровня управления;
- Двусторонние отношения – между двумя органами власти, независимо от уровня управления;
- Многосторонние – между несколькими органами власти одного или разных уровней управления;
- Официальные, формальные и регламентированные отношения;
- Неофициальные отношения, специальные – с неформальными подходами к решению ситуаций и проблем, с которыми сталкиваются сотрудничающие органы власти.

Но чтобы более точно понять суть и масштаб системы МУУ, а также характер отношений между уровнями управления и другими элементами этой системы отношений (ОУУ), важно определить ее основных участников⁸⁷:

1. Национальные правительства и парламенты;
2. Субнациональный уровень, региональные и местные органы власти;
3. Частный сектор и гражданское общество;
4. Механизмы межобщинного и регионального сотрудничества;
5. Общественные структуры национальных, региональных и местных органов публичного управления;

87 European Committee on Democracy and Governance (CDDG) report on multilevel governance Adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting [Доклад Европейского комитета по демократии и управлению (CDDG) о многоуровневом управлении, принятый CDDG на его 18-м пленарном заседании] (Страсбург, 23-24 ноября 2023 г.), <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120>

6. Сети, программы и механизмы сотрудничества между участниками системы МУУ и ОУУ;
7. Транснациональные сети и механизмы сотрудничества, и трансграничные регионы.

В большинстве государств система отношений между различными уровнями управления регулируется на уровне Конституции и других нормативных актов, как и в случае с Республикой Молдова. Однако есть и другие примеры. В Великобритании, например, система отношений между уровнями управления носит повсеместно специальный характер, так как в Великобритании нет «документа» конституции. Несмотря на это, система отношений между уровнями управления в Великобритании на данный момент находится в процессе «пересмотра». Этот процесс обусловлен недавними событиями выхода из ЕС (Брексит), Covid-19, которые потребовали координации процессов в условиях усиления позиции политических партий, имеющих зачастую различные политические взгляды и убеждения, что значительно усложняет общий процесс публичного управления и лишает его административной эффективности.

В анализе децентрализации, многоуровневого управления и отношений между уровнями управления необходимо принимать во внимание эффективность взаимодействия различных заинтересованных сторон государственного сектора на разных уровнях управления. Кроме того, децентрализованное управление и/или эффективные отношения между уровнями управления являются важным компонентом эффективного предоставления услуг первой линии и достижения результатов устойчивого развития. Таким образом, важно заложить различные аспекты и элементы децентрализации и отношений между уровнями управления в более широкую многоуровневую структуру управления⁸⁸.

Для обеспечения эффективной структуры сотрудничества в рамках многоуровневого управления необходимо учесть некоторые важные аспекты:

1. Следует обеспечить координацию и баланс политических, административных и налоговых аспектов децентрализации для обеспечения эффективности в сфере публичного управления;
2. Уровни управления (центральный, региональный, местный) должны работать в четко определенной институциональной архитектуре, способной обеспечить координацию действий, необходимых для удовлетворения общих и местных общественных интересов;
3. Органы публичного управления, независимо от уровня, должны обладать достаточными административными полномочиями для эффективного управления обязанностями и компетенциями;

88 Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations: a primer” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления: учебник], 2022, стр. 16, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf

4. Существование частного сектора и гражданского общества, в достаточной степени «вовлеченного» в процессы публичного управления.

Каковы эффекты МУУ и ОУУ?

1. Развитие демократии и репрезентативности;
2. Эффективное и устойчивое финансовое управление;
3. Образование и инновации.

2.2 Административно-территориальное устройство в системе отношений многоуровневого управления

Рассматриваемые темы:

2.2.1 Конституционное регулирование механизмов многоуровневого управления и административно-территориальное устройство

2.2.2 Что такое «административно-территориальное устройство» и основы его организации и функционирования?

Цели обучения:

- Уметь объяснить соотношение между административно-территориальным устройством и многоуровневым управлением в свете конституционных норм;
- Уметь определить «территориальное устройство»;
- Знать и уметь объяснить причины, лежащие в основе административно-территориального устройства.

2.2.1 Конституционное регулирование механизмов многоуровневого управления и административно-территориальное устройство

Уровень, качество и эффективность многоуровневого управления (МУУ) напрямую соотносятся с системой отношений между уровнями управления (ОУУ) и в значительной степени зависят от модели административно-территориального устройства.

Решения о территориальном устройстве и многоуровневом управлении могут существенно повлиять на качество государственных услуг, местную демократию и налогово-бюджетную стабильность публичных финансов, и других элементов⁸⁹.

89 ОЭСР (2019), Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers [Механизм децентрализации в действии: Справочник для директивных органов, Исследования ОЭСР в области многоуровневого управления, OECD Publishing, Париж, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

Механизмы многоуровневого управления и территориальное устройство могут быть установлены конституционными положениями, касающимися следующих шести тем (области регулирования – примечание автора)⁹⁰:

Территориальное устройство – один из основных элементов большинства форм многоуровневого управления. Положения конституции и нового законодательства могут признавать многоуровневое управление как принцип организации территориального устройства, предусматривая количество и порядок организации субнациональных уровней управления, устанавливая их относительную автономию и присвоение (или не присвоение) особого статуса отдельным территориям на основании определенных характеристик;

Структура субнациональных администраций – важный компонент практики многоуровневого управления. Институты субнационального уровня (уровней) управления и степень полномочий субнациональных единиц определять свою собственную институциональную базу могут определяться положениями конституции. То же самое касается избирательной системы и защиты субнациональных культурных прав, таких как региональные языки, культура и традиции;

Распределение полномочий (власти) и обязанностей – Конституция может определять разделение полномочий и задач между центральным правительством и различными субнациональными уровнями управления. В ней также могут содержаться положения о субсидиарности и надзоре со стороны высших уровней управления за осуществлением компетенций субнациональных органов власти;

Механизмы финансирования – конституционные положения могут устанавливать финансовую автономию субнациональных публичных администраций, в том числе полномочия по налогообложению, а также механизмы перераспределения доходов посредством механизмов балансирования;

Участие в процессе принятия решений на уровне всей административной системы – положения конституции могут устанавливать, имеют ли субнациональные уровни управления особое представительство в центральных государственных учреждениях, например, в законодательных собраниях, а также механизмы их функционирования. Конституционные положения также могут предусматривать то, в какой степени проводятся консультации с субнациональным уровнем (уровнями) управления по определенным вопросам или решениям;

Механизмы координации – Конституция может устанавливать принципы солидарности между различными уровнями управления. Аналогично, она может присваивать конституционный статус механизмам вертикальной и горизонтальной координации.

90 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c524c4d9-en/index.html?itemId=/content/component/c524c4d9-en>

Еще одна чрезвычайно важная область, которая регулируется конституционными положениями, касается механизма разрешения судебных и внесудебных споров в системе многоуровневого управления.

Независимо от формы территориального устройства публичной власти, в современных демократиях явно вырисовывается растущая тенденция регулирования вопросов территориального устройства публичной власти в основных законах. Для унитарных государств, как правило, указаны принципы децентрализации и местной автономии, например, в Польше, Румынии (и Республике Молдова – примечание автора). Закрепление принципа субсидиарности (пример Германии) и пропорциональности (пример Италии) более характерны федеративным или регионализированным государствам, хотя принцип субсидиарности также отражен в конституциях некоторых унитарных государств (например, Португалия, Франция)⁹¹.

В качестве основного принципа территориального устройства многоуровневое управление определяет характер, форму и содержание административно-территориального устройства.

2.2.2 Что такое «административно-территориальное устройство» и основы его организации и функционирования?

Каковы причины, лежащие в основе административно-территориально-гоустройства?

Административно-территориальное разграничение представляет собой систему организации территории, которая служит основой для функционирования институтов публичного управления. Эффективность работы этих институтов зависит от рациональности административно-территориального разграничения. Административно-территориальное разграничение направлено на:

1. Расположение органов публичного управления в определенной территориальной, правовой и административной структуре;
2. Обеспечение потребностей экономического, социального и культурного порядка;
3. Соблюдение определенных исторических традиций;
4. Обеспечение принципа выборности органов местного публичного управления;
5. Эффективное управление территориями/сообществами на всех уровнях управления;

91 Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], Cornea, S. (2019): Университетский учебник. Кагул: Кагульский Государственный Университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 87. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>

6. Обеспечение доступа граждан к органам власти и консультации по местным вопросам, представляющим особый интерес.
7. Реализация принципов местной автономии и децентрализации публичных услуг;
8. Признание существования национальных меньшинств и их коллективных прав, в частности права на самоуправление.

Что подразумевается под «территориальным устройством»?

Под фразой «территориальное устройство» можно понимать набор принципов и правил упорядочения составляющих элементов территории таким образом, чтобы обеспечивалось взаимодействие между ее составными элементами. Территориальная структура государства фактически представляет собой форму территориальной организации государственной власти. Таким образом, территориальное устройство государства представляет собой, с одной стороны, форму территориальной организации государственной власти, а с другой – систему отношений между государством в целом и его составными частями. Характер этих отношений определяет конфигурацию национально-территориальных форм организации государства.

Различные компоненты территориального устройства публичной власти могут служить критериями классификации государств.

В зависимости от степени жесткости системы государственной власти и отношений между центральным и местным уровнями публичной власти современные, федеративные и унитарные государства в традиционном значении этого термина можно разделить на:

- централизованные (Казахстан, Российская Федерация, Беларусь);
- децентрализованные (США, Испания, Великобритания, Италия).

По статусу составных частей различают следующие государства:

- симметричные (Германия, Польша);
- асимметричные (Украина (до 2014 г.), Республика Молдова, Испания, Российская Федерация).

По модели осуществления государственной власти на местном уровне выделяют государства, имеющие:

- развитые системы самоуправления (Великобритания, США);
- государства с государственными административными структурами в территории (Китай, Вьетнам, Лаос);
- государства со смешанными системами – сочетание на территории страны государственной административной системы и местного самоуправления (Франция, Казахстан, Российская Федерация, Индия).

Возможны и другие классификации: по количеству уровней управления; по степени интеграции государства в международное сообщество и выбору концепции соотношения международных норм с национальными (участие органов публичной власти различных уровней в решении межгосударственных проблем и деятельности надгосударственных структур)⁹².

В Республике Молдова, с принятием новой Конституции в 1994 году, были заложены основы создания новой системы местной власти. В соответствии с Конституцией (ст. 110)⁹³ в административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. Согласно законодательству, некоторые города могут быть объявлены муниципиями. Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть присвоены особые формы и условия автономии в соответствии со специальным статутом, принятым органическим законом. Статус столицы Республики Молдова города Кишинева регулируется органическим законом.

Эффективное функционирование государственной власти в унитарном государстве, таком как Республика Молдова, во многом зависит от ее территориального устройства, поскольку функционирование, как органов государственной власти, так и местной и районной власти, осуществляется в пределах определенных территориальных границ. Власть осуществляется не над территорией, а над населением, проживающим в соответствующих территориальных границах, а именно в этом смысле территориальный аспект организации и деятельности органов государственной власти представляет собой территориальный ареал, в пределах которого осуществляется власть⁹⁴.

В большинстве современных государств существует два-три уровня осуществления государственной власти. Каждый уровень государственной власти имеет свой объект осуществления власти, является автономным и отвечает за свои действия. В то же время, эти уровни не могут функционировать совершенно изолированно друг от друга, они находятся в постоянном взаимодействии, несмотря на отличительные особенности каждого из них (приложение 1).

92 Cornea S, „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], Cornea, S. (2019): Университетский учебник. Кагул: Кагульский Государственный Университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 97. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>

93 Конституция Республики Молдова, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru#

94 Cornea S, „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], Cornea, S. (2019): Университетский учебник. Кагул: Кагульский Государственный Университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 88. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>

2.3 Автономия и ее формы. Территориальная автономия

Рассматриваемые темы:

2.3.1 Суть и содержание «автономии»

2.3.2 Формы «автономии». Территориальная автономия

Цели обучения:

- Уметь определить автономию и знать ее формы проявления;
- Знать основные типы (формы) автономий;
- Уметь определить и объяснить суть «территориальной автономии»;
- Знать и уметь охарактеризовать примеры «территориальных автономий».

2.3.1 Суть и содержание «автономии»

Что такое автономия?

Существует четыре основные категории определений или подходов к автономии⁹⁵:

1. Автономия, как право действовать по собственному усмотрению в определенных вопросах, если право принадлежит физическому лицу или государственному органу;
2. Автономия как синоним большей независимости;
3. Автономия как синоним децентрализации;
4. Автономия как качество, дающее эксклюзивность, законодательные, административные и судебные полномочия в определенных областях.

Термин «автономия» происходит от греческих слов *auto* (сам) и *nomos* (закон), что означает право создавать свои собственные законы. Этот термин используется в различных значениях в философии, естественных науках, международном праве и международных отношениях. Термин «автономия» применяется в различных социальных и юридических контекстах⁹⁶.

В том качестве, в котором он используется в международных отношениях, этот термин первоначально был взят из социологии, но в политическом и юридическом смысле этот термин является частью самоуправления некоторых корпораций и государственных учреждений. Он включает в себя право управлять собственными делами путем принятия правовых норм.

95 Benedikter T, *The World's Modern Autonomy Systems* [Бенедиктер Т., Современные системы автономии в мире], Болцано 2009, стр. 18, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>

96 Scutaru E, „Conceptul autonomiei în dreptul internațional și în dreptul național al Republicii Moldova” [Скутару Е., Концепция автономии в международном праве и в национальном праве Республики Молдова], стр. 2, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2017/11-1/9.pdf>

«Автономия» в международном праве

Понятие автономии определить непросто. Хотя сам термин «автономия» используется для описания аспекта суверенитета, он не имеет конкретного значения в международном праве. Под этим обычно подразумевается предоставление определенного пространства для маневра при принятии решений. В пределах государства автономный регион может принимать собственные решения в ключевых областях политики без вмешательства или с минимальным вмешательством со стороны национального правительства. Точное определение этих областей политики и разрешенная степень надзора на национальном уровне представляют две нерешенные проблемы, которые делают задачу определения автономии столь сложной задачей⁹⁷.

В международном праве под автономией подразумевается, «что определенные части территории государства уполномочены осуществлять самоуправление в определенных вопросах путем принятия некоторых законов и других нормативных актов, но без создания собственного государства»⁹⁸. Это определение, очевидно, также относится к территориальной автономии, но не является единственно возможным пониманием этого термина.

В то же время принцип автономии можно определить как «предоставление региону или группе лиц права на внутреннее самоуправление, тем самым признавая частичную независимость от влияния национального или центрального правительства, которая может определяться степенью формальной или реальной независимости, которой пользуется автономное образование в политическом процессе принятия решений»⁹⁹.

В то же время в международном праве вопрос режимов автономии входит в дискуссии о правах человека и правах групп людей. По мнению Хайнце «субъектом автономии всегда является группа ... предпосылки для автономии – это признание меньшинства или группы, с одной стороны, и принятие коллективных прав (т. е. прав группы) с другой»¹⁰⁰.

Согласно международному праву, в государстве нет «права» на налоговую или административную автономию. Вместо права на автономию, в смыс-

97 Ассоциация адвокатов города Нью-Йорк. *Comitetul Special pentru Afaceri Europene, „Dezghetarea unui conflict înghețat: aspecte legale ale crizei separatiste din Moldova”* [Специальный комитет по европейским делам «Разморозка замороженного конфликта: правовые аспекты кризиса сепаратизма в Молдове»], стр. 22, https://statistica.gov.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf

98 Heintze H.-J., “On the Legal Understanding of Autonomy” [Хайнце Х-Дж., О правовом понимании автономии, в Сукси, изд., Автономия: применение и последствия, Гаага; Бостон: Kluwer Law International, 1998, 370 страниц.

99 Heintze H.-J., “On the Legal Understanding of Autonomy” [Хайнце Х-Дж., О правовом понимании автономии, в Сукси, изд., Автономия: применение и последствия, Гаага; Бостон: Kluwer Law International, 1998, 370 страниц, стр. 7

100 Heintze H.-J., “On the Legal Understanding of Autonomy” [Хайнце Х-Дж., О правовом понимании автономии], в Сукси, изд., Автономия: применение и последствия, Гаага; Бостон: Kluwer Law International, 1998, 370 страниц, стр. 15

ле набора характеристик, определяющих этот термин, в течение последнего столетия в международном праве все больше внимания уделялось разъяснению нормы самоопределения¹⁰¹. Норма самоопределения не является общим правом на отделение. Это право народа принимать решения о своей культуре, языке и управлении. Она преобразовалась в понятие «внутреннее самоопределение», защита прав меньшинств в государстве, и «внешнее самоопределение», что на самом деле означает отделение от государства. В то время как самоопределение является международно признанным принципом, отделение считается внутренней проблемой, которую каждое государство должно оценивать отдельно.

Поскольку международное право мало что может сказать о предполагаемом «праве» на автономию, оно в основном становится вопросом внутреннего права.

В заключение, с политической точки зрения, автономия – это право государства (федеративного), региона, местного сообщества, меньшинства или этнической группы на самоуправление в государстве, управляемом центральной властью, без вмешательства со стороны государства, в состав которого они входят.

2.3.2 Формы «автономии». Территориальная автономия

Формы автономии определяются тремя важными факторами¹⁰²:

- ▶ совокупность компетенций, принадлежащих тому или иному сообществу (сфера применения);
- ▶ уровень местного контроля над определенным вопросом (глубина);
- ▶ территориальная обособленность автономного сообщества.

Автономия, которая обладает большим числом совокупных аспектов (сфера применения), а также значительным контролем над автономным регионом (глубина), и существует на отдельной четко обозначенной территории, может считаться более обширной.

В зависимости от этих факторов различают несколько форм автономии в порядке возрастания степени их автономии:

1. Культурная автономия, в случаях, когда этническая группа не является большинством в районе своего проживания, где «группе людей» предоставляется «частичная независимость от влияния правительства». Такие системы полезны для меньшинств, разбросанных по территории государства, где по

101 Ассоциация адвокатов города Нью-Йорк. Comitetul Special pentru Afaceri Europene, „Dezghetarea unui conflict înghețat: aspecte legale ale crizei separatiste din Moldova” [Специальный комитет по европейским делам «Разморозка замороженного конфликта: правовые аспекты кризиса сепаратизма в Молдове», https://statistica.gov.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf

102 Ткачик Michael, “Characteristics of Forms of Autonomy” [Ткачик Макаел, Характеристики форм автономии], стр. 2, <https://core.ac.uk/download/pdf/72732397.pdf>

практическим причинам невозможно создать автономный регион, который охватил бы это население¹⁰³. Культурная автономия представляет собой право на самоуправление определенной культурной группы в вопросах поддержания и воспроизводства ее культуры. Культурные автономии являются «нетерриториальными» в том смысле, что их юрисдикция в отношении определенных вопросов культурного порядка охватывает территорию всего государства. Обычно культурные права и автономия охраняются Конституцией или особыми законами об этнических, культурных, религиозных особенностях граждан другой национальности, отличной от национальности большей части населения.

2. Функциональная автономия. Функциональная автономия подразумевает децентрализацию контроля над одним функциональным субъектом в полуразграниченном географическом пространстве, например, разрешение двух типов школ с разными языками обучения в одном школьном районе. Пространство проявления, ареал охвата (географический) в данном случае – школьный округ. Функциональная автономия распространяется только на одну сферу или, возможно, на несколько сфер, которые не имеют ничего общего друг с другом. Таким образом, функциональная автономия возможна в сфере образования, церкви или, возможно, языка. По мере увеличения числа сфер функциональная автономия принимает форму административной автономии.

3. Административная автономия. Административная автономия включает ограниченные компетенции регулирования, но не законодательные полномочия.

Местная автономия или местное самоуправление можно рассматривать как модель административной автономии, поскольку она представляет право и реальную возможность органов местного публичного управления регулировать и управлять, в соответствии с законом, от своего имени и в интересах местного населения важной частью общественных дел¹⁰⁴. Административную автономию также следует понимать как степень местной автономии, которой пользуются региональные или местные территориальные органы власти административно-территориальных единиц, в прямом смысле привилегий и прав, связанных со степенью финансовой и имущественной децентрализации, которая способствует социально-экономическому развитию сообществ и, в итоге, благосостоянию граждан.

С другой стороны, в административной автономии самоуправление и автономия должны рассматриваться с точки зрения достижения целей административной и экономической эффективности. Усиление этого типа автономии не подразумевает права меньшинств или другие характеристики, связанные

103 Scutaru E., „Conceptul autonomiei în dreptul internațional și în dreptul național al Republicii Moldova” [Скутару Е., Концепция автономии в международном праве и в национальном праве Республики Молдова], стр. 2, <http://www.legeasviata.in.ua/archive/2017/11-1/9.pdf>

104 Европейская хартия местного самоуправления, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>

с сепаратизмом или правом на самоопределение. Скорее, речь идет о форме асимметрии, асимметричной территориальной децентрализации в сторону отдельных территориальных администраций, которые нацелены на экономическую деятельность, инвестиции и повышение производительности труда.

Административные автономии предполагают ряд «привилегий», которые направлены на продвижение, прежде всего, экономического развития, с социально-экономической точки зрения, некоторых субъектов, будь то столицы крупных городов (Лондон, Токио, Сеул) или другие города, такие как Осака (Япония) и др. Во-первых, у этих городских администраций могут быть более крупные бюджеты благодаря большим возможностям получения доходов, отдельные избирательные системы, различные структуры управления и многое другое. Еще одна причина, столь же важная для существования этих административных автономий, которые являются исключением из общей картины общих отношений между уровнями управления в стране, заключается в проблемах, с которыми они сталкиваются, связанные с численностью и плотностью населения, потребностями социально-экономического порядка и т. д.

Особые экономические зоны (ОЭЗ) также относятся к категории административных автономий. В Южной Корее, например, Чеджу – это островная провинция с особой автономией, получившая свой статус благодаря географическим и культурным особенностям, но по большей части с целью экономического роста, инициировав проект международного развития города Чеджу (Kim 2020). Среди других примеров – различные специальные экономические проекты (СЭП) и экспортно-производственные зоны (ЭПЗ), как в Мексике, Индии, Филиппинах и Китае (Farole and Akinci 2011). Часто такие зоны являются административными единицами третьего уровня, города, такие как Шэньчжэнь в Китае, первая ОЭЗ в стране, другие являются администрациями второго уровня, такие как Хайнань. Некоторые зоны простираются за пределы национальных границ, образуя уникальные административные структуры, например, в случае треугольника роста СИДЖОРИ (Сингапур, Джохор, Индонезия)¹⁰⁵.

Однако причины формирования административных автономий не всегда носят экономический характер. Они могут иметь исторические корни, но также и политическую подоплеку. Примером может служить город Данциг (герм.), нынешний Гданьск в составе Польши, который в определенных исторических и политических контекстах пользовался особым политическим и административным статусом.

4. Законодательная автономия. Законодательная автономия представляет собой наиболее, «расширенную» и более «глубокую» форму автономии, основной особенностью которой является наличие местных законодательных полномочий с правами правотворчества в определенных обширных областях,

105 Shane Joshua Barter, Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy [Шейн Джошуа Бартер, Анализ вопроса самоуправления: Типология территориальных автономий], стр. 14, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>

находящихся в ведении автономии, которые обеспечивают усиленный контроль над областями управления. Разница между законодательной и территориальной автономией отражена в основных критериях, определяющих эти формы автономии. В законодательной автономии это касается «степени» и «содержания» административных, законодательных и судебных функций, а в территориальных автономиях – территориального фактора. Обычно территориальная автономия устанавливается в тех случаях, когда этническая группа является большинством в зоне своего проживания. Установлено, что «право на самоопределение», предусмотренное в Уставе ООН, относится не к суверенитету и независимости, а к «самоуправлению». Принцип самоопределения предполагает право народов на самоуправление, автономию и никак не право на отделение.

Что такое территориальная автономия?

Территориальная автономия подразумевает предоставление определенной степени самоуправления и полномочий по принятию решений определенной географической зоне или региону внутри страны. Это может включать различные уровни контроля над такими областями политики, как культура, образование, язык, и иногда даже некоторые аспекты законодательного процесса. В территориальной автономии признается разнообразие населения страны и необходимость учитывать различную культурную, языковую или историческую идентичность внутри ее границ.

Эта концепция вписывается в рамки МУУ, что предполагает взаимодействие и сотрудничество между различными уровнями управления (центральным, региональным, местным), а также неправительственными субъектами для коллективного решения социальных проблем и принятия решений. Территориальная автономия становится частью этой структуры, представляя особую форму управления на региональном или местном уровне, при которой субъекты автономии получили определенную степень автономии в своих процессах принятия решений.

В системах с территориальной автономией МУУ приобретает особую важность, так как включает в себя не только сотрудничество между различными уровнями управления, но и сотрудничество между центральным правительством и субъектами автономии или автономными регионами. Это сотрудничество может включать переговоры о распределении полномочий, ресурсов и обязанностей между центральной властью и субъектами автономии. Эффективное в таких случаях многоуровневое управление требует поиска баланса между соблюдением автономии регионов и обеспечением общей согласованности национальной политики.

Территориальная автономия должна пониматься как особый статус, предоставляемый территориальному образованию, который позволяет жителям этого территориального образования заведовать своими делами на основе ав-

тономного законодательства, правительства, администрации и, в некоторой степени, судебной системы.

Территориальную автономию не следует путать или ассоциировать с суверенитетом. Статус территориальной автономии должен быть четко определен и установлен в правовой базе государства. В ведении территориальной автономии должны быть те области ответственности, которые позволили бы ей поддерживать и развивать свою собственную культурную идентичность¹⁰⁶:

- ▶ регулирование и использование институционального двуязычия в местном самоуправлении;
- ▶ система образования, включая высшее образование (например, университеты), в которой соблюдаются ценности и потребности данного национального меньшинства;
- ▶ культурные учреждения и программы;
- ▶ радио, телевидение и другие средства массовой информации;
- ▶ собственные национальные атрибуты и символика;
- ▶ сохранение национального наследия.

Вторая категория компетенций касается функционирования и обеспечения социального благополучия территориальной автономии посредством следующего¹⁰⁷:

- ▶ использование и контроль природных ресурсов;
- ▶ авторизация и лицензирование определенных категорий профессий и ремесел;
- ▶ налогообложение в целях территориальной автономии и только в области автономии;
- ▶ медицинские и социальные услуги;
- ▶ транспорт и дорожная, военно-морская и воздушная инфраструктура;
- ▶ производство энергии;
- ▶ охрана окружающей среды;
- ▶ контроль над коммерческими и сберегательными банками и другими финансовыми учреждениями;
- ▶ региональная и местная полиция;
- ▶ городское планирование;
- ▶ возможность предоставления стимулов для развития местных отраслей экономики.

Примечание: эти стандарты были сформулированы на относительно высоком уровне автономии по некоторым примерам действующих территориаль-

106 Benedikter T, “The World’s Modern Autonomy Systems” [Бенедиктер Т., Современные системы автономии в мире], Больцано 2009, стр. 38, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>

107 Benedikter T, “The World’s Modern Autonomy Systems” [Бенедиктер Т., Современные системы автономии в мире], Больцано 2009, стр. 39, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>

ных автономий, таких как Аландские острова, Каталония и Южный Тироль. Некоторые системы территориальной автономии, такие как, например, Остров Мэн, Фарерские острова и Гренландия пошли еще дальше в вопросе компетенций, полномочий и обязанностей, иными словами, получили еще более высокую степень автономии.

В этом смысле компетенции, полномочия и обязанности территориальной автономии должны рассматриваться в конкретном конституционном контексте каждой конкретной страны, где существует территориальная автономия, и где требуется большая или меньшая степень автономии. Поэтому, рассматривая конкретную страну, очень трудно определить «стандарт», уровень автономии, который лучше всего подошел бы для поставленных целей. Цели, в свою очередь, должны быть сформулированы очень четко, в основном они связаны с сохранением и развитием национальной идентичности и обеспечением эффективности учреждений, которые несут ответственность за благополучие граждан на этих территориях.

Система территориальных автономий в мире с разной степенью и уровнем автономии очень разнообразна. Примеры территориальной автономии в рамках МУУ:

- Испания. Такие регионы, как Каталония и Страна Басков в Испании, имеют разную степень автономии, имея собственные законодательные и административные полномочия в определенных областях политики;
- Канада. Такие провинции, как Квебек, имеют значительную автономию в таких областях, как язык, культура и образование, являясь при этом частью канадской федеральной системы;
- Италия. Регионы Италии, особенно Трентино – Альто-Адидже и Валле-д'Аоста, имеют определенные формы автономии благодаря своим отличительным языковым и культурным особенностям;
- Бельгия. Бельгия разделена на языковые регионы и сообщества, каждое из которых имеет свои законодательные полномочия в определенных областях политики;
- Швейцария. Швейцария является федеративным государством со значительной кантональной автономией, в которой кантоны имеют большие полномочия в таких областях, как образование, здравоохранение и другие.
- Во всех этих примерах принципы многоуровневого управления имеют решающее значение для обеспечения эффективного сотрудничества различных уровней управления для решения общих проблем, соблюдая при этом автономию и уникальную идентичность субнациональных субъектов.

В заключение: минимальный необходимый уровень или степень территориальной автономии – это уровень, который обеспечивает существование, идентичность и развитие национального меньшинства, соблюдение прав человека и общепризнанных основных свобод, тогда как оптимальный уровень – это степень автономии, которая, в дополнение к упомянутому, не ставит под угрозу территориальную целостность государства.

2.4 Формы (масштабы) и типология территориальных автономий

Рассматриваемые темы:

2.4.1 Формы и размеры территориальной автономии

2.4.2 Типы территориальных автономий

Цели обучения:

- Уметь объяснить, почему важно знать все формы «территориальных автономий»;
- Знать и уметь объяснять аспекты функциональности и устойчивости территориальной автономии;
- Знать и уметь объяснить типы территориальных автономий;

2.4.1 Формы и размеры территориальной автономии

Территориальная автономия обеспечивает определенную степень самоуправления для территориально сконцентрированных этнических меньшинств в определенной географической области. Территориальная автономия, все чаще воспринимаемая как основной инструмент сепаратизма, встречается во всем мире, регионах и формах управления.

Крайне важно изучить все формы проявления и аспекты территориальной автономии по нескольким важным причинам:

- ▶ Понимание и осознание необходимости «концептуализации» территориальной автономии во всех аспектах и формах проявления. Это важно, как минимум из научного интереса к этой теме исследования, но также и с точки зрения применимости;
- ▶ Знание «аспектов» территориальной автономии для постепенного определения уровня автономии;
- ▶ Знание «лучших практик» функционального и материального проявления территориальной автономии;
- ▶ Понимание исторического, географического, политического, экономического и социального контекста территориальных автономий;

При полноправной территориальной автономии (ТА) обычно происходит передача определенных полномочий с уровня государства на субнациональный уровень. Следует подчеркнуть, что эти полномочия передаются, а не просто делегируются субнациональным властям. Делегирование компетенций может быть временным и обратимым процессом. В случае делегирования компетенций субгосударственные органы осуществляют эти полномочия от имени центрального правительства, которое может отозвать их в любое момент односторонним решением.

В разных государствах территориальные автономии представляют собой инструменты управления территориальным и культурным разнообразием. Интересно, что некоторые из этих ТА были созданы в рамках унитарных государств, организованных на децентрализованной основе (например, Аландские острова в Финляндии, Воеводина в Сербии, Гренландия в Дании). Кроме того, есть несколько примеров ТА, установленных в конституционных рамках некоторых бывших централизованных государств, которые прошли процесс, известный как деконцентрация компетенций (усиленная децентрализация – примечание автора) в Великобритании (напр., Уэльс), регионализация в Италии (напр., Южный Тироль) и Испании (напр., Страна Басков) и федерализация в Бельгии (напр., регионы и сообщества, такие как немецкоязычное сообщество). Наконец, некоторые хорошо известные ТА функционируют в некоторых федеративных странах (например, Квебек в Канаде)¹⁰⁸.

Аспекты функциональности и устойчивости территориальной автономии.

Функциональная автономия имеет прочную политическую основу, построенную на основе переговоров, компромисса и взаимного доверия, стабильную, но гибкую правовую архитектуру и сверхструктуру из эффективных институциональных механизмов разрешения конфликтов, консультаций, сотрудничества и координации. Успех или неудача территориальной автономии зависит в основном от взаимодействия между ее политическими, правовыми и институциональными аспектами (планами).

Политический план. Создание и функционирование ТА – это политический процесс, представляющий собой результат сложных переговоров и компромисса между политической элитой групп большинства и меньшинств на национальном и субнациональном уровнях.

Практические примеры показывают, что политический процесс успешен тогда, когда стороны вступают в открытые переговоры, отказываются от своих нереальных целей и максималистских претензий и сосредотачиваются на прагматических решениях конкретных проблем, таких как разделение компетенций, создание автономных институтов и механизмов разделения власти.

108 Constantin S., “The Interplay between political, legal and institutional dimensions of territorial autonomy-a comparative perspective” [Константин С., Взаимодействие между политическими, правовыми и институциональными планами территориальной автономии – сравнительная перспектива, <https://www.world-autonomies.info/territorial-autonomies/comparison>]

Весь процесс может быть легко сорван некоторыми политическими субъектами, которые не участвуют в конструктивном диалоге или чрезмерной политизацией переговоров для получения краткосрочной политической выгоды.

Использование ТА в качестве политического инструмента является контрпродуктивной стратегией. Автономная административно-территориальная система, которая существует на бумаге, но не работает на практике, не только бесполезна, но и потенциально вредна для отношений между группами большинства/титульной группой и группами меньшинств.

Правовой (юридический) план – для обеспечения функциональности ТА необходима эффективная правовая база с четко определенными процедурами внесения изменений, четким и гибким разделением государственной власти, а также правовой защитой со стороны независимой и беспристрастной системы правосудия.

Способ правового регулирования организации и функционирования ТА крайне важен для стабильности, защиты и развития ТА. На практике, способ правового регулирования ТА варьируется от сильного (например, конституция или устав/законодательство конституционного ранга) до слабого (например, обычный закон национального парламента или региональный закон законодательного органа ТА). Между этими двумя основными способами регулирования существуют и другие различные формы регулирования, такие как специальный органический закон, который может быть изменен только в результате проведения сложной процедуры, или национальный/региональный закон, требующий одобрения на региональном референдуме.

Порядок правового регулирования ТА – это открытый и сложный вопрос, ответ на который не однозначен и зависит от многих факторов политической, социальной, экономической и культурной среды каждой отдельной страны. Способ юридического регулирования организации и функционирования ТА также может определить геополитический фактор.

Следовательно, правовые механизмы организации и функционирования ТА требуют определенной гибкости для принятия изменений, обусловленных новыми реалиями и социальными проблемами. В большинстве случаев, как центральные власти, так и ТА имеют право предлагать поправки к основному закону ТА (например, Устав/Закон об автономии/Органическое законодательство), но никакая реформа не принимается в одностороннем порядке.

Институциональный план – в ТА должны существовать различные институты и механизмы разрешения конфликтов, консультаций, сотрудничества и координации. Эти институты и механизмы работают не только по вертикали отношений между уровнями управления (между национальным уровнем и уровнем ТА), но и по горизонтали (между этнолингвистическими группами, живущими в ТА или других образованиях).

Некоторые ТА используют специально разработанные механизмы разрешения споров, которые сочетают в себе элементы политического и судебного урегулирования. Эти смешанные органы, состоящие из равного числа политических представителей государства, и ТА, имеют задачу урегулирования любых возможных конфликтов компетенций до того, как они попадут в высшую инстанцию. Если политический орган не может найти решение, вопрос решается судьями.

Большинство ТА имеют учреждения и механизмы консультаций и/или совместного принятия решений, от совместных экспертных органов до права вето (временного и/или окончательного). Примечательно, что роль и обязанности консультативных органов могут меняться со временем. Аландская делегация и Комиссия шести в Южном Тироле служат яркими тому примерами. В настоящее время эти органы не только имеют право голоса в процессе принятия решений, но и вносят большой вклад в законодательный процесс соответствующих автономных систем. Государство и ТА в равной степени представлены в этих экспертных органах, несмотря на значительные различия между ними в отношении территориального размера и численности населения.

В заключение, успех организации и функционирования ТА основывается на приверженности политических элит, эффективных правовых нормах, независимых и беспристрастных институтах правосудия и надежных институциональных механизмах. Политические переговоры, общее видение инклюзивной автономии, четкий правовой механизм, сбалансированное разделение государственной власти и наличие институтов разрешения конфликтов, консультаций, сотрудничества и координации имеют решающее значение для правильного функционирования ТА¹⁰⁹.

2.4.1 Типы территориальных автономий

В территориальных автономиях присутствуют различные «причины, институты, последствия и недостатки. Дифференциация между формами территориальной автономии может обозначить смысл и улучшить существующие механизмы, обеспечивая лучшее представительство и управление для групп меньшинств»¹¹⁰.

109 Constantin S., The Interplay between political, legal and institutional dimensions of territorial autonomy-a comparative perspective [Константин С., Взаимодействие между политическими, правовыми и институциональными планами территориальной автономии – сравнительная перспектива, <https://www.world-autonomies.info/territorial-autonomies/comparison>

110 Shane Joshua Barter, “Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy” [Шейн Джошуа Бартер, Анализ вопроса самоуправления: Типология территориальных автономий], стр. 1, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>

На основе вышесказанного выделим следующие виды территориальной автономии (см. также приложение 2)¹¹¹:

Демократическая автономия (англ. –democraticautonomy) – политическая и административная автономия, организованная на демократических принципах. Важно отметить, что толкование и реализация концепции «демократической автономии» может отличаться в зависимости от конкретного культурного, исторического и политического контекста конкретного государства или административно-территориальной единицы внутри государства. С точки зрения организации государственной власти демократическая автономия является политической концепцией и концепцией управления, в которой акцент ставится на принятии решений в рамках децентрализованного процесса и процесса участия в функционировании демократической административной системы. Демократическая автономия основана на принципах местной демократии, инклюзивности и автономии. В то же время на функционирование автономии часто влияют уровень демократии, верховенства закона и экономические условия государств.

Демократическая автономия возникает тогда, когда этнические меньшинства со своей историей самоуправления мобилизуются, чтобы требовать признания и политических полномочий. Мы также не можем исключить претензии на независимость, что подтверждается целым рядом случаев в различных государствах.

Однако до сих пор территориальная (демократическая) автономия успешно справлялась с сепаратистскими настроениями, по крайней мере, в производственной демократии, даже если региональный национализм или перспектива независимости оставались в списке проблем национальных правительств. Шотландия, например, продолжает настаивать на независимости, особенно после Брексита, и каталонские избиратели продемонстрировали свою поддержку независимости.

Всегда существует вероятность того, что автономный регион в какой-то момент получит независимость, но в этом случае это будет достигнуто путем референдума, а также длительных юридических «баталий». По большей части демократическая автономия, кажется, удовлетворяет сепаратизм. В демократических обществах избегали отделения, поскольку независимость требует поддержки большинства и обеспечения справедливости этого процесса и позволяет оппозиционным группам управлять, защищать права меньшинств и подразумевает приход и нахождение у власти более приемлемых национальных правительств. Хотя демократический режим в некотором смысле способствует независимости, «он также уменьшает ощущение вероятности отделения»¹¹².

111 Shane Joshua Barter, “Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy” [Шейн Джошуа Бартер, Анализ вопроса самоуправления: Типология территориальных автономий], стр. 7, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>

112 Dion Stéphane, 1996. “Why is Secession Difficult in Well-Established Democracies? Lessons from Quebec.” [Сложность отделения в установившихся демократических обществах? Уроки Квебека]. *British Journal of Political Science* 26:2; 269-293.

Наиболее важными примерами демократической автономии являются Квебек (Канада), Каталония (Испания), Шотландия (Великобритания), Фландрия (Бельгия), Уэльс (Великобритания), Фарерские острова (Дания), Азорские острова и Мадейра (Португалия) и Галисия (Испания). Гагаузская автономия может быть отнесена к демократическим территориальным автономиям при условии соблюдения всех условий и принципов организации и функционирования в целом Республики Молдова как демократического государства, а также автономии в частности.

В заключение, демократические автономии характеризуются, прежде всего, демократическим и мирным способом создания и функционированием на основе демократических принципов и правил, закрепленных в национальном государстве. В то же время многие современные автономии, которые можно назвать «демократическими автономиями» были созданы в конкретных исторических условиях, часто в результате территориальных конфликтов или постколониального господства.

Постконфликтная автономия. Этот тип автономии возник как вариант преодоления насильственных сепаратистских конфликтов, предлагая компромисс между единством национального государства и независимостью, которой требуют определенные этнические или сепаратистские группы. Постконфликтная автономия обычно является результатом или частью соглашения, которое таким образом разрешает внутренние конфликты. В большинстве ситуаций сценарий способа установления и функционирования постконфликтных автономий такой же, как и в случае демократических автономий, при условии, как уже упоминалось, соблюдения демократических условий и принципов, которые определяют организацию и функционирование, как национального государства, так и других административно-территориальных образований в его составе.

Постконфликтная автономия имеет тенденцию быть особенно недемократической, нетерпимой и даже автократической, учитывая, что лидеры, особенно на начальном этапе установления такого рода автономии, могут быть бывшими противоборствующими сторонами в конфликтах, в мотивации которых все еще могут преобладать экстремистские и сепаратистские видения и начинания. Умеренные и взвешенные действия центрального правительства, многопартийность и свободные выборы – панацея для таких ситуаций, которые могут преобразить и улучшить систему отношений между национальным и субнациональным уровнем управления.

В то время как демократическая автономия встречается в основном на Западе, постконфликтная автономия присутствует по всему миру, например: Северная Ирландия (Соединенное Королевство Великобритании), Страна Басков (Испания), Ачех (Индонезия), Минданао (Филиппины), Бугенвиль (Папуа-Новая Гвинея), Курдистан (Ирак) и др.

Проводить четкое различие между демократической и постконфликтной автономиями сложно и контрпродуктивно, что также подтверждается случаем Гагаузской автономии в составе Республики Молдова. Несмотря на то, что мы склонны классифицировать Гагаузскую автономию как демократическую автономию, мы не должны забывать о первоначальном конфликте в начале 90-х годов XX века, экстремистский и сепаратистский характер и содержание последующих властей автономии, напряженные и сложные отношения, существующие по сей день между центральным правительством и гагаузскими властями. Очевидно, что мы также не можем вывести из этого уравнения и «неубедительные», лишённые последовательной и политической и административной логики действия центральных властей Республики Молдова.

Коренная (автохтонная) автономия – представляет собой право и способность коренной этнической группы или сообщества управлять своими внутренними делами, территорией и ресурсами в соответствии с их традициями, ценностями и традиционным образом жизни. Эта концепция часто ассоциируется с признанием прав коренных народов и поощрением самоуправления коренных общин. Идея автохтонной автономии связана с историческим признанием несправедливости и злоупотреблений, которым подверглись общины коренных народов в контексте колонизации и развития стран. Предоставление автохтонной автономии нацелено на восстановление прав и независимости этих сообществ в управлении их собственной жизнью и ресурсами. Автохтонная автономия может включать:

Самоуправление. Право коренного сообщества развивать собственные властные институты и принимать автономные решения по внутренним вопросам;

Контроль над территорией. Признание и уважение прав коренных сообществ на их традиционные территории, включая право принимать решения об использовании природных ресурсов;

Сохранение культуры и языка. Право сохранять, продвигать и развивать собственную культуру, язык и традиционный образ жизни;

Защита индивидуальных и коллективных прав. Обеспечение соблюдения индивидуальных и коллективных прав членов коренного сообщества в соответствии с международными нормами в области прав человека;

Участие в процессе принятия решений. Вовлечение коренных сообществ в процессы принятия решений, оказывающих на них прямое влияние, обеспечивая им значительную роль в разработке и реализации затрагивающих их политик.

Среди наиболее значимых коренных автономий можно выделить Гренландию (Дания), Нунавут (Канада), Москитовый берег (Никарагуа). США и Канада – страны с сотнями коренных автономий (резерваций), которые представляют собой обширные территории, когда-то контролируемые коренными индейцами, которые по причине ряда факторов, как правило, внутреннего характера, пользуются различной степенью автономии в управлении своими сообществами и территориями.

Вложенная автономия (англ. – nested autonomy) – предполагает функционирование одной автономии внутри другой. Исходя из общей идеи, лежащей в основе установления и функционирования территориальной автономии – защиты прав национальных меньшинств, следует отметить, что любое титульное меньшинство имеет свои вторичные меньшинства, по отношению к которым оно становится большинством. Обычно территориальные автономии занимают II уровень в иерархии уровней управления. Вложенные автономии – это территориальные автономии, в составе которых устанавливаются и функционируют другие автономии. Цель их создания состоит в разрядке отношений между титульной нацией (большинством) на национальном уровне и титульным меньшинством на уровне автономии, непосредственно ниже национального уровня, то есть II уровня.

В Китае, например, есть казахская автономная префектура Или в пределах Синьцзянского автономного района. В Каталонии Валь д’Аран – изолированный горный регион с собственным окситанским языком. В 1990 году Валь д’Аран был признан автономным регионом Каталонии. Подобные примеры есть и в Шотландии, Канаде, и других частях мира.

Авторитарная автономия. Этот тип автономии является анахронизмом и характерен для авторитарных режимов, которые предоставляют этот статус автономии, скорее из соображений централизации. Современная авторитарная автономия берет свое начало в раннем Советском Союзе, когда коммунисты признавали национальные меньшинства и осуществляли руководство через местных союзников в авторитарных системах сверху вниз¹¹³.

Многие исторические империи действовали так же, начиная с Османской Империи и заканчивая британскими колонизаторами, которые поднимали в ранге лояльных местных жителей, чтобы иметь возможность править напряженную и беспрепятственно.

Современные примеры авторитарной автономии – Тибет, Синьцзян и Макао (Китай); Чечня, Дагестан (Россия) и другие этнические регионы.

В заключение. Формы проявления и типы территориальной автономии многочисленны и разнообразны. Здесь представлены лишь наиболее распространенные из них. Территориальная автономия представляет собой политический, институциональный и правовой ответ на абсолютно очевидную необходимость защиты прав меньшинств или определенных субъектов и сообществ в самых разных национальных и международных контекстах. Отсюда исходит и тип применяемой автономии, которая должна способствовать решению социальных проблем и обеспечивать эффективное управление на всех уровнях и содействовать эффективным отношениям между сторонами, составляющими государство.

113 Brubaker Rogers, 1994. “Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An Institutionalist Account” [Государственность и национальный вопрос в Советском Союзе и постсоветской Евразии: Институциональная оценка] *Theory and Society* 23:1; 47-78.

Библиографические ссылки

Нормативные акты

1. Белая книга многоуровневого управления комитета регионов, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=DE>
2. Конституция Республики Молдова, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru#
3. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, <https://www.refworld.org.ru/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55c9f8ab4>

Список литературы

1. Ассоциация адвокатов города Нью-Йорк. Comitetul Special pentru Afaceri Europene, „Dezghetarea unic onflikt înghețat: aspecte legale ale crizei separatiste din Moldova” [Специальный комитет по европейским делам «Разморозка замороженного конфликта: правовые аспекты кризиса сепаратизма в Молдове», https://statistica.gov.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf
2. Benedikter T., “The World’s Modern Autonomy Systems” [Бенедиктер Т., Современные системы автономии в мире], Больцано 2009, <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf>
3. Chiriac C., „Emergența modelului multi-level în România” [Кирияк К., Появление многоуровневой модели в Румынии], <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/118/114>
4. Constantin S., “The Interplay between political, legal and institutional dimensions of territorial autonomy-a comparative perspective” [Константин С., Взаимодействие между политическими, правовыми и институциональными планами территориальной автономии – сравнительная перспектива, <https://www.world-autonomies.info/territorial-autonomies/comparison>
5. Cornea S., „Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova” [Корня С., Территориальная организация публичной власти в Республике Молдова], Cornea, S. (2019): Университетский учебник. Кагул: Кагульский Государственный Университет им. Б. П. Хашдеу, стр. 87. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65258-3>
6. Dion Stéphane, 1996. “Why is Secession Difficult in Well-Established Democracies? Lessons from Quebec” [Сложность отделения в установившихся демократических обществах? Уроки Квебека]. British Journal of Political Science 26:2; 269-293.

7. European Committee on Democracy and Governance (cddg) report on multilevel governance Adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting [Доклад Европейского комитета по демократии и управлению (CDDG) о многоуровневом управлении, принятый CDDG на его 18-м пленарном заседании] (Страсбург, 23-24 ноября 2023 г.), <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120>
8. Будущая глава 11 в “Comparative Politic” [Сравнительная политика], в редакции Даниэле Карамани. Oxford University, 2020, стр. 3,
9. https://garymarks.web.unc.edu/wpcontent/uploads/sites/13018/2020/06/Hooghe_marks_schakel_2020_Multilevel-governance_Caramani_Chapter_11.pdf
10. Heintze H-J., “On the Legal Understanding of Autonomy” [Хайнце Х-Дж. О правовом понимании автономии], в Сукси, изд., Автономия: применение и последствия, Гаага; Бостон: Kluwer Law International, 1998, 370 страниц, стр. 15
11. Jamie Boex, Tim Williamson, Serdar Yilmaz, “Decentralization, multilevel governance and intergovernmental relations” [Джейми Букс, Тим Уильямсон, Сердар Йилмаз, Децентрализация, многоуровневое управление и отношения между уровнями управления], 2022, стр. 16, https://decentralization.net/wp-content/uploads/2022/04/LPSA_Primer_2022.pdf
12. L. Hooghe, G. Marks, “Types of Multi-level governance” [Л. Хугге, Г. Маркс, Типы многоуровневого управления], https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf
13. Moşneaga V., Tănase R., Palihovici S., „Spațiul administrativ European: esența și formele de manifestare” [Мошняга В., Тэнасе Р., Палихович С., Европейское административное пространство: сущность и формы проявления], https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Spatiul%20administrativ%20european.pdf
14. Mureşan-Iuga P., „Guvernanta teritorială inteligentă” [Мурешан-Юга Г., Разумное территориальное управление], https://intermaster.geo.unibuc.ro/wp-content/uploads/2014/10/13.-Muresan-Iuga-Paul_Guvernanta.pdf
15. ОЭСР (2019), “Making Decentralisation Work: A Hand book for Policy-Makers” [Механизм децентрализации в действии: Справочник для директивных органов, Исследования ОЭСР в области многоуровневого управления], OECD Publishing, Париж, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

16. Scutaru E., „Conceptul autonomiei în dreptul internațional și în dreptul național al Republicii Moldova” [Скутару Е., Концепция автономии в международном праве и в национальном праве Республики Молдова], стр. 2, <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2017/11-1/9.pdf>
17. Shane Joshua Barter, “Understanding Self-Government: A Typology of Territorial Autonomy” [Шейн Джошуа Бартер, Анализ вопроса самоуправления: Типология территориальных автономий], стр. 14, <https://www.wpsanet.org/papers/docs/Autonomies%20Barter%20WPSA.pdf>
18. Гаага; Бостон: Kluwer Law International, 1998, 370 страниц.
19. Tkacik Michael, “Characteristics of Forms of Autonomy” [Ткачик Макаел, Характеристики форм автономии], стр. 2, <https://core.ac.uk/download/pdf/72732397.pdf>

Электронные источники

1. https://web.archive.org/web/20140605134259/http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-020%5cEN%5cCDR273-2011_FIN_AC_EN.doc&docid=2829023
2. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfce7>
3. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c524c4d9-en/index.html?itemId=/content/component/c524c4d9-en>

Приложения

Приложение 1

Уровни осуществления государственной власти в европейских государствах

Уровни	Унитарные государства	Федеративные государства
<p>Три уровня: местный совет; департамент/провинция/ жудец/округ; регион или субъект федерации</p>	Франция, Польша	Бельгия, Германия, Италия, Испания
<p>Два уровня: 1) местный совет; провинция/департамент/ жудец/округ</p> <p>2) местный совет, регион или субъект федерации</p>	Хорватия, Греция, Венгрия, Ирландия, Латвия, Нидерланды, Норвегия, Польша (города со статусом округа), Румыния Албания, Республика Чехия, Дания (с 01.01.2007), Франция (Париж), Сербия (Воеводина), Сло- вацкая Республика, Швеция, Великобри- тания (Англия, Уэльс)	<p>1) нет</p> <p>2) Австрия, Бельгия (столица – Брюссель), Босния и Герцеговина, Федеративная Германия (внерайонные города Kreis freie Städte), Португалия (островные регионы), Испания (определенные авто- номные сообщества с одной провинцией), Швейцария, Соединенное Королев- ство (Шотландия)</p>

Уровни	Унитарные государства	Федеративные государства
Один уровень: местный совет и консорциум местных советов	1) Болгария, Кипр, Эстония, Финляндия, Исландия, Литва, Люксембург, Северная Македония, Мальта, Черногория, Португалия (континентальная), Республика Сербская, Сербия, Словения, Соединенное Королевство (Англия: унитарные советы и городские округа) 2) определенные столицы: Бухарест, Будапешт, Прага, Загреб	Германия (Берлин, Бремен, Гамбург); Австрия (Вена)

Источник: Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments [Децентрализация и местная демократия в мире: первый глобальный отчет организации Объединенные города и местные власти], Барселона, 2009, с. 135.

Основные типы территориальной автономии

Типы	Характеристики	Научная основа	Примеры
Демократическая	Развивается медленно, путем переговоров Западные примеры Региональные стороны соперничают с национальными сторонами Культурная защита, национализм, антилиберализм Угрожает независимостью через референдум Может угрожать региональным меньшинствам	Децентрализация; федерализм; демократия; мультикультурализм	Квебек; Каталония; Шотландия; Аландские острова; Южный Тироль; Уэльс; Фландрия
Постконфликтная	Создается на основе мирных соглашений, внешние стороны Примеры во всем мире Региональные лидеры связаны с бывшими участниками противоборства Нелиберальная демократия, региональный национализм Угрожает независимостью и возвратом к насилию Угрожает региональным меньшинствам	Децентрализация; исследования в области мира; урегулирование споров	Северная Ирландия; Страна Басков; Ачех; Минданао; Бугенвиль

Типы	Характеристики	Научная основа	Примеры
Административная	<p>Создается на основе административной декларации</p> <p>Особые полномочия для повышения экономической эффективности</p> <p>Городские районы, примеры по всему миру</p> <p>Столицы, специальные экономические зоны (СЭЗ) / экспортно-производственные зоны (ЭПЗ)</p> <p>Не угрожает независимости</p> <p>Может угрожать группам мигрантов</p>	<p>Децентрализация; публичное управление; экономическое развитие</p>	<p>Буэнос-Айрес; Лондон; Токио; Джакарта; КЛ/Путраджая; Лабуан; Чеджу; различные СЭЗ и ЭПЗ</p>
Коренная	<p>Медленный процесс переговоров, судебные решения</p> <p>Сельская, отдаленные регионы</p> <p>Полномочия в сфере культуры, природных ресурсов</p> <p>Децентрализованная власть, различные нации</p> <p>Небольшие, вложенные органы власти третьего порядка</p> <p>Не угрожает независимости</p> <p>Может угрожать региональным меньшинствам</p>	<p>Исследования коренных народов; ситуационные исследования</p>	<p>Нунавут; Гренландия; RAAN и RAAS Никарагуа; Панама; Чако Боливия; Сабах и Саравак; Нисгаа</p>

Типы	Характеристики	Научная основа	Примеры
Вложенная	Устанавливается региональным или национальным правительством Самоуправление малого меньшинства в автономном регионе Ограниченные полномочия Не угрожает независимости Защищает региональные меньшинства, угрозы разного масштаба	Федерализм; многоуровневое управление; ситуационные исследования	Валь д'Аран (Каталония); Нунавик (Квебек); Нунатсиавут (Ньюфаундленд и Лабрадор) Шотландские острова; Паку Алам (Джогьякарта)
Авторитарная	Создается национальным правительством Авторитарные, развивающиеся страны Сильная роль национального правительства Руководство осуществляется местными лояльными лидерами Культурное возрождение Контролирует требования независимости Угрожает региональным меньшинствам	Ситуационные исследования; авторитарное руководство	Занзибар; Чечня; Синьцзян и Тибет; Папуа

Модуль III

Автономно-территориальное образование с особым статусом Гагаузия (Гагауз Ери) в организации и функционировании административно-территориальной системы Республики Молдова

3.1 Организация и функционирование Гагаузии в административно-территориальном пространстве Республики Молдова

Рассматриваемые темы:

- 3.1.1 Общие аспекты административно-территориального устройства Республики Молдова
- 3.1.2 Гагаузия – территориальная автономия, составная часть Республики Молдова
- 3.1.3 Экономика и финансы АТО Гагаузия
- 3.1.4 Судебная система АТО Гагаузия

Цели обучения:

- Знать административно-территориальное устройство Республики Молдова;
- Знать и уметь описать типы административно-территориальных единиц;
- Уметь описать форму административного устройства Гагаузии в составе Республики Молдова;
- Знать основные аспекты экономики и финансов АТО Гагаузия;
- Уметь описать судебную систему автономии.

3.1.1 Общие аспекты административно-территориального устройства Республики Молдова

В соответствии с Конституцией¹¹⁴ в административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. Согласно законодательству, некоторые города могут быть объявлены муниципиями.

Административно-территориальное устройство Республики Молдова осуществляется на следующих уровнях: села (коммуны) и города (муниципии) составляют первый уровень; районы, муниципий Кишинэу и муниципий Бэлць составляют второй уровень, а автономное территориальное образование Гагаузия имеет особый уровень управления¹¹⁵. Населенным пунктам левобе-

114 Конституция Республики Молдова, ст. 110 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru#

115 Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, ст. 4, п. 4, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru

режья Днестра могут быть присвоены особые формы и условия автономии в соответствии со специальным статутом, принятым органическим законом¹¹⁶.

В то же время Молдова разделяется на 6 регионов развития¹¹⁷, но они не имеют статуса юридического лица, не являются территориально-административными единицами и не имеют выборных органов власти¹¹⁸. Институционально они подчиняются центральному публичному управлению (Министерству инфраструктуры и регионального развития) и создаются для планирования, реализации и оценки политики регионального развития. Точно так же на основе регионов развития в 2017 году было создано 6 регионов NUTS для целей территориально-статистического учета.

В административном отношении Республика Молдова состоит из 896 административно-территориальных единиц (АТЕ) I уровня (села, коммуны, города и муниципии) и 34 административно-территориальных единиц (АТЕ) II уровня (32 района, мун. Кишинэу и Бэлць), и автономное территориальное образование Гагаузия, с населением менее 3 миллионов человек (2,9 миллиона согласно переписи 2014 года)¹¹⁹.

Село является административно-территориальной единицей, объединяющей сельское население на основе общности территории, географических условий, экономических и социально-культурных связей, традиций и обычаев, где большая часть рабочей силы сконцентрирована в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве, рыболовстве, обеспечивая жителям специфический и жизнеспособный образ жизни, что позволит селу посредством политики модернизации и в дальнейшем сохранять свою сельскую специфику.

Коммуной является административно-территориальная единица, состоящая из двух, или более сел, охватывающая сельское население, объединенное общностью интересов и традиций в зависимости от экономических, социально-культурных, географических и демографических условий. Село, в котором расположен коммунальный совет, является селом-резиденцией. Коммуна носит наименование села-резиденции.

Город является административно-территориальной единицей, где большинство трудовых ресурсов занято несельскохозяйственной деятельностью с диверсифицированным уровнем оснащения и оборудования, оказывая существенное социально-экономическое влияние на окружающую зону. Согласно законодательству, некоторые города могут быть объявлены муниципиями.

116 Конституция Республики Молдова, ст. 110 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru#

117 Закон № 438/2006 о региональном развитии в Республике Молдова, приложение – Регионы развития, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ru#

118 Закон № 438/2006 о региональном развитии в Республике Молдова, ст. 3(1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ru#

119 ПП № 126/2023 об утверждении Стратегии реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы, разд. V (стр. 41), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ru

Муниципий является населенным пунктом городского типа, играющим особую роль в экономической, социально-культурной, научной, политической и административной жизни страны и имеющим важные промышленные и торговые структуры, учреждения образования, здравоохранения и культуры. Статус муниципия предоставляется городам Кишинэу, Бэлць, Бендер, Кагул, Чадыр-Лунга, Комрат, Единец, Хынчешть, Орхей, Сорока, Стрэшень, Тирасполь и Унгень. Муниципий Кишинэу – столица Республики Молдова. Статус муниципия Кишинэу регулируется органическим законом.

Район является административно-территориальной единицей, включающей села (коммуны) и города, объединенные территорией, экономическими и социально-культурными связями. Город, в котором расположен районный совет, является городом-резиденцией. Район носит наименование города-резиденции. Административные границы района представляют собой периметр площади включенных в него населенных пунктов, который совпадает с границами между населенными пунктами данного района и населенными пунктами соседнего района¹²⁰.

Образование, упразднение и изменение статуса административно-территориальной единицы осуществляются Парламентом после проведения консультаций с гражданами. Изменение статуса автономного территориального образования Гагаузия, вхождение или выход населенных пунктов в/из состава автономного территориального образования Гагаузия осуществляется в соответствии с положениями Закона № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)¹²¹. Самостоятельная административно-территориальная единица образуется при условии, что ее население составляет, как правило, не менее 1500 жителей и имеются финансовые средства, достаточные для содержания аппарата примэрии и учреждений социальной сферы. В исключительных случаях Парламент может органическим законом образовать самостоятельную административно-территориальную единицу с меньшей численностью населения, внося необходимые изменения в законодательство.

Изменение границ административно-территориальных единиц, обусловленное необходимостью перевода населенных пунктов из одной административно-территориальной единицы в другую, а также перенесение административного центра осуществляются Парламентом после проведения консультаций с гражданами¹²².

Разделение территории страны на административно-территориальные единицы призвано обеспечить реализацию принципов местной автономии, де-

120 Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, ст. 5-10, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru

121 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

122 Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, ст. 17-18, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru

централизации публичных услуг, выборности органов местного управления, обеспечения доступа граждан к органам власти и консультаций по местным вопросам, представляющим особый интерес.

Все административно-территориальные единицы имеют юридическое лицо, обладают собственностью, имеют право урегулирования и управления в рамках закона от своего имени и в интересах местного населения важной части общественных дел. В совокупности административно-территориальные единицы образуют территориальную единицу страны, а органы публичного управления административно-территориальной единицы, являющиеся органами общей и особой компетенции, составляют систему местного публичного управления, задачей которого является удовлетворение общих интересов жителей административно-территориальных единиц¹²³.

3.1.2 Гагаузия – территориальная автономия, составная часть Республики Молдова

Гагаузия (Гагауз Ери) – 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 населения¹²⁴.

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 Гагаузии¹²⁵.

Граждане, проживающие на территории Гагаузии, являются гражданами Республики Молдова. Основания, порядок получения и прекращения гражданства установлены Законом Республики Молдова «О гражданстве Республики Молдова».

На территории Гагаузии гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Молдова.

Официальными языками Гагаузии являются молдавский, гагаузский и русский языки. Наряду с официальными языками на территории Гагаузии гарантируется функционирование и других языков.

123 Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, ст. 2-3, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru

124 Конституция Республики Молдова, ст. 111 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru

125 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

Гагаузия имеет свою символику, которая используется наравне с государственной символикой Республики Молдова.

В случае изменения статуса Республики Молдова как независимого государства гагаузский народ имеет право на внешнее самоопределение.

Особый правовой статус автономного территориального образования Гагаузия регулируется Конституцией Республики Молдова¹²⁶, Законом № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)¹²⁷ и Уложением Гагаузии (Гагауз Ери)¹²⁸.

АТО Гагаузия расположена в юго-восточной части Республики Молдова, на общей территории 1832 кв. км (5,5% территории Республики Молдова) с населением 134 535 человек, из которых гагаузы (83,8%), болгары (4,9%), молдаване (4,7%), русские (3,2%), украинцы (2,5%), другие (0,9%) (перепись 2014 г.)¹²⁹. В автономии три официальных языка – гагаузский, румынский и русский. Согласно переписи 2014 года, 80% населения объявили своим родным языком гагаузский язык, около 10% – русский и менее 4% - молдавский (румынский) язык. В попытке повысить статус и использование гагаузского языка в 2018 году Народное Собрание приняло местный закон, направленный на расширение использования и изучения гагаузского языка. В школах учебный процесс организован преимущественно на русском языке, а гагаузский и государственный (румынский) языки преподаются в качестве учебных предметов.

АТО Гагаузия имеет аграрную экономику, основанную в основном на виноградарстве. Основную долю экспорта составляют такие продукты, как вино, подсолнечное масло, безалкогольные напитки, шерсть, кожа и текстильная продукция, и регион экспортирует 42% своей продукции в Европейский Союз¹³⁰.

В состав автономии входят два муниципия, один город, двадцать сел и три коммуны. Административным центром автономии является муниципий Комрат. Гагаузская автономия также включает 3 административных единицы / долай (Комрат, Чадыр-Лунга и Вулканешты), которые не имеют статуса административно-территориальных единиц и являются частью исполнительной системы автономии.

В соответствии с положениями ст. 5 Закона № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), в состав Гагаузии входят населенные пункты, в которых гагаузы составляют более 50 процентов населения. Населенные пункты, где гагаузы составляют менее 50 процентов населения, могут

126 Конституция Республики Молдова, ст. 111 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru

127 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

128 Уложение Гагаузии (Гагауз Ери), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

129 Результаты переписи населения и жилищ 2014 г., <https://statistica.gov.md/ro/recensamantul-populatiei-si-al-locuintelor-2014-122.html>

130 <https://gagauziadialogue.md/ro/atu-gagauzia/>

быть включены в состав Гагаузии на основании свободного выражения воли большинства избирателей на местном референдуме, проведенном по инициативе не менее трети избирателей этого населенного пункта. Включение этих населенных пунктов в состав Гагаузии происходит по результатам местного референдума, проводимого в каждом населенном пункте частично Правительством Республики Молдова. Населенные пункты, вошедшие в состав Гагаузии, сохраняют за собой право выйти из ее состава посредством местного референдума, проведенного по инициативе не менее трети избирателей, но не ранее года с момента вступления в состав Гагаузии.

Решение о проведении и результатах местного референдума о вступлении или выходе в/из состава автономии принимается Народным собранием Гагаузии.

3.1.3 Экономика и финансы АТО Гагаузия

Конституцией Республики Молдова (п. 4 ст. 111)¹³¹ предусмотрено, что земля, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, движимое и недвижимое имущество, находящееся на территории автономно-территориального образования Гагаузия, являются собственностью народа Республики Молдова и одновременно экономической основой Гагаузии.

Аналогичные нормы предусмотрены в Законе № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) стр. 6¹³². Эта норма имеет ряд важных целей. Во-первых, она подтверждает суверенитет государства над его природными ресурсами. Во-вторых, это закладывает основу для управления и распределения этих ресурсов, подчеркивая их общенациональное значение. Она также способствует развитию автономии, предоставляя возможность для экономического развития Гагаузии на основе ее природных ресурсов.

В Республике Молдова функционирует единая бюджетная система. В соответствии со ст. 131 п. (1) Конституции Республики Молдова¹³³ и ст. 26 п. (1) Закона № 181/2014 о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности¹³⁴, национальный публичный бюджет включает следующие компоненты:

- ▶ государственный бюджет;
- ▶ бюджет государственного социального страхования;
- ▶ фонды обязательного медицинского страхования;
- ▶ местные бюджеты.

131 Конституция РМ, ст. 111 п. (4) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142462&lang=ru

132 Закон РМ № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

133 Конституция РМ, ст. 131 п. (1) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142462&lang=ru

134 Закон РМ №181/2014 г. о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, ст. 26 п. (1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142656&lang=ru

Бюджет АТО Гагаузия входит в категорию местных бюджетов. Механизм, критерии и порядок установления межбюджетных трансфертов регулируются Законом РМ № 397/2002 о местных публичных финансах¹³⁵ и другими нормативными актами.

В соответствии с положениями ст. 10 Закона АТО Гагаузия № 8/2013 о публичных финансах¹³⁶ бюджетная система представляет собой единую систему бюджетов и фондов, которая составляет бюджет АТО Гагаузия и состоит из:

- ▶ центрального бюджета, представляющего собой совокупность доходов и расходов, необходимых для выполнения функций, относящихся согласно законодательству, к компетенции АТО Гагаузия, и дополнительных функций, делегированных ему Правительством и Парламентом Республики Молдова;
- ▶ районных бюджетов (долаев), представляющих собой совокупность доходов и расходов, необходимых для выполнения функций, относящихся согласно законодательству, к компетенции районов, и дополнительных функций, делегированных им Исполнительным Комитетом Гагаузии;
- ▶ местных бюджетов – бюджетов сел (коммун), городов (муниципиев), входящих в состав АТО Гагаузия.

Положения ст. 111 п. (5) Конституции РМ¹³⁷ предусматривают, что бюджет АТО Гагаузия формируется в соответствии с нормами, установленными законом, регламентирующим особый статус Гагаузии, а именно Законом РМ № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери).

Нормы ст. 18 п. (1) Закона № 344/1994¹³⁸ предусматривают, что бюджет Гагаузии формируется из всех видов платежей, установленных законодательством Республики Молдова и Народным Собранием. Однако эта норма не исполняется в полной мере.

Разработка и исполнение центрального бюджета и бюджетов долаев осуществляется Исполнительным Комитетом АТО Гагаузия, а их рассмотрение и утверждение – Народным собранием Гагаузии; местных бюджетов сел (коммун), городов и муниципиев – соответствующими местными органами публичной власти. Ответственность за исполнение этих бюджетов возлагается на Исполнительный Комитет АТО Гагаузия и местные органы власти.

135 Закон РМ № 397/2002 о местных публичных финансах, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138947&lang=ru

136 Закон АТО Гагаузия № 8/2013 о публичных финансах, ст. 10, <https://halktoplushu.md/archives/321>

137 Конституция РМ, ст. 111 п. (5) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142462&lang=ru

138 Закон РМ № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 18 п. (1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

Что касается разработки, утверждения и исполнения бюджета автономии, власти АТО Гагаузия, как и другие органы местного публичного управления, пользуются финансовой автономией, основанной на четко определенных источниках дохода, в отношении, как собственных доходов, так и долей отчислений от общегосударственных налогов, и сборов.

Отношения между государственным бюджетом и местными бюджетами реализуются посредством следующего:

- ▶ трансферты общего назначения;
- ▶ трансферты специального назначения.

Для АТО Гагаузия существуют определенные особенности, касающиеся межбюджетных отношений и формирования доходной части бюджета. Бюджет АТО Гагаузия не получает трансфертов общего назначения из Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц (выравнивания). В свою очередь, Фонд финансовой поддержки административно-территориальных единиц Гагаузии состоит из подоходного налога с физических лиц, который не распределяется в виде отчислений в бюджеты административно-территориальных единиц Гагаузии.

Доходы центрального бюджета АТО Гагаузия формируются из следующего:

1. Подоходный налог с физических лиц, который остается в бюджете АТО Гагаузия в размере 100% от общего объема, собранного на территории АТО Гагаузия, но не получает трансфертов общего назначения из Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц (выравнивания) государственного бюджета. В то время как остальные бюджеты формируются из 100% для органов МПУ I уровня, 50% для мун. Кишинэу и мун. Бэлць и 25% для органов МПУ II уровня от общего объема, собранного на этой территории, и трансфертов общего назначения из Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц.

2. Следующим видом налога, который формируется исключительно в бюджете АТО Гагаузия, является подоходный налог юридических лиц – 100% от общего объема, собранного на территории АТО Гагаузия.

3. Также бюджет АТО Гагаузия формируется за счет налога на добавленную стоимость на товары и услуги, произведенные и оказываемые на территории автономного территориального образования с особым правовым статусом – 100% от общего объема, собранного на территории автономного территориального образования.

4. Следующей особенностью является сбор акцизов на подакцизные товары, произведенные на территории автономного территориального образования с особым правовым статусом – 100% от общего объема, собранного на территории АТО Гагаузия.

Стоит отметить, что бюджет АТО Гагаузия не получает отчислений от сборов за природные ресурсы, как это предусмотрено для мун. Бэлць и мун. Кишинэу.

Остальные типы доходов и межбюджетные отношения аналогичны другим административно-территориальным единицам Республики Молдова.

Виды отчислений от государственных налогов и сборов, характерные исключительно для бюджета АТО Гагаузия, позволяют покрыть расходы, связанные с особенностями функционирования автономии, предусмотренными действующим законодательством (развитие гагаузского языка и культуры, содержание гагаузского телевидения, научного центра, содержание региональных органов власти (Исполнительный Комитет и Народное Собрание) и др.

Анализ общих бюджетных поступлений на душу населения показывает, что АТО Гагаузия занимает одно из первых мест. Таким образом, в 2023 году общий бюджетный доход на душу населения в АТО Гагаузия составляет 8919,0 леев, что на 2072,1 леев меньше того же показателя для мун. Кишинэу, но на 1539,4 леев больше, чем для мун. Бэлць.

Что касается расходов, власти АТО, как и остальные власти АТЕ, пользуются высокой степенью независимости в принятии решений о приоритетах расходования средств. Однако отношения между центром и автономией в этой области характеризуются высокой степенью координации. Министерство финансов ежегодно выпускает методологические записки, циркуляры, проверяет проект бюджета и получает регулярные и ежегодные отчеты об исполнении бюджета.

Важным источником доходов Гагаузии, предназначенных для инфраструктурных проектов, являются финансовые ресурсы, предоставляемые несколькими национальными механизмами/фондами развития, такими как Национальный фонд регионального и местного развития, Национальный Фонд развития сельского хозяйства и сельской местности, Национальный экологический фонд, Дорожный фонд и т. д., а также международными донорами.

Система распределения публичных финансов является частью системы отношений между центральным правительством и властями территориальных автономий, и для решения всех проблем и запросов необходимо решать вопросы системно на основе диалога и консультаций между сторонами, с обязательным участием экспертов в области публичных финансов. Запуск фондов подготовки к вступлению в Европейский Союз, другие новые проекты и финансирование в процессе европейской интеграции должны решаться в рамках четких и справедливых механизмов доступа и распределения на основе компетенций и конкурентоспособности, тем самым способствуя успешному решению проблем, связанных с развитием Республики Молдова в единых и согласованных рамках.

3.1.4 Судебная система АТО Гагаузия

Система правосудия в АТО Гагаузия является составной частью национальной системы правосудия и организована и управляется в соответствии с законодательством Республики Молдова.

Судебная система АТО Гагаузия является частью национальной судебной системы.

Судебная власть. В АТО Гагаузия судоустройство регламентируется Конституцией, Законом № 514/1995 о судоустройстве¹³⁹, другими нормативными актами в этой области. Правосудие осуществляется посредством суда Комрат, в ведении которого находятся все населенные пункты АТО Гагаузия, Апелляционной палаты Комрат, в ведении которой находятся суды Комрата и Чимишлии и Высшей судебной палатой.

Судебные инстанции формируются по принципу назначения судей. Председатели и заместители председателей судебных инстанций назначаются на должность Высшим советом магистратуры на четырехлетний срок в соответствии со ст. 9 Закона № 544/1995 о статусе судьи и Законе № 147/2023 об отборе судей и оценке их деятельности. Они могут быть повторно назначены на соответствующие должности, но не более, чем на 2 срока подряд.

В соответствии с положениями ст. 8, п. 3-4 Закона № 514/1995 о судоустройстве, в случаях и в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством, судопроизводство может осуществляться и на другом языке в соответствии с законом о функционировании языков на территории Республики Молдова. Если судебная процедура проводится на другом языке, документы судопроизводства в обязательном порядке оформляются и на румынском языке.

Прокуратура. В АТО Гагаузия деятельность Прокуратуры регулируется Конституцией, Законом № 3/2016 о Прокуратуре¹⁴⁰, другими законодательными актами, а также международными договорами, участницей которых является Республика Молдова.

В соответствии с Законом о Прокуратуре № 3/2016 Прокуратура представляет собой единую систему, в которую входят¹⁴¹:

- a) Генеральная прокуратура;
- b) специализированные прокуратуры;
- c) территориальные прокуратуры.

139 Закон № 514/1995 о судоустройстве, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140440&lang=ru

140 Закон № 3/2016 о Прокуратуре, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141822&lang=ru

141 Закон № 3/2016 о Прокуратуре, ст. 7, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141822&lang=ru

Территориальные прокуратуры действуют, как правило, в пределах судебных округов согласно территориальной компетенции, установленной в Положении о Прокуратуре, Прокуратура автономного территориального образования Гагаузия является территориальной прокуратурой и осуществляет свои полномочия на территории соответствующего автономного территориального образования. Территориальной прокуратурой руководят главный прокурор и его заместитель или, по обстоятельствам, заместители согласно установленной главным прокурором компетенции. В рамках территориальной прокуратуры могут создаваться подразделения, руководимые заместителем (заместителями) главного прокурора территориальной прокуратуры.

В соответствии с положениями ст. 20 (5) Закона № 3/2016 о Прокуратуре, На должность главного прокурора Прокуратуры АТО Гагаузия может претендовать лицо, которое отвечает требованиям, предусмотренным настоящим законом для должности прокурора, и которое: а) имеет десять лет непрерывного профессионального опыта в области права, из них пять лет в должности прокурора или судьи; б) в течение предшествующих объявлению конкурса трех лет не состояло и/или не осуществляло политическую деятельность в какой-либо политической партии или общественно-политической организации; в) владеет гагаузским языком. На должность заместителя главного прокурора Прокуратуры АТО Гагаузия может претендовать прокурор, отвечающий требованиям, предусмотренным частью (4), и владеющий гагаузским языком.

Ст. 25, п. 3 Закона 3/2016 о Прокуратуре устанавливает, что Кандидат на должность главного прокурора Прокуратуры АТО Гагаузия предлагается Народным Собранием Гагаузии не менее чем за три месяца до образования вакансии должности или, в случае ее образования до истечения срока полномочий, в течение двух месяцев после образования вакансии.

Отбор кандидата на должность главного прокурора Прокуратуры АТО Гагаузия производится Народным Собранием Гагаузии на основании условий и критериев, установленных Законом № 3/2016 и положением, утвержденным Высшим советом прокуроров. Кандидат отбирается по результатам открытого конкурса, организуемого и проводимого в соответствии с процедурой, установленной местным законом, принятым Народным Собранием. На основе представленных Народным Собранием материалов Высший совет прокуроров в месячный срок проверяет соблюдение процедуры и соответствие кандидата условиям и критериям, предусмотренным настоящим законом и положением, утвержденным Высшим советом прокуроров, и предлагает кандидатуру для назначения Генеральному прокурору.

Управление юстиции автономного территориального образования с особым статусом Гагаузия (Гагауз Ери) – орган, обеспечивающий введение в действие государственной политики в области правосудия в автономном террито-

риальном образовании Гагаузия. Управление подчиняется Министру юстиции Республики Молдова и Исполнительному Комитету Гагаузии.

Управление юстиции АТО Гагаузия было создано и действует в соответствии с Законом №344-ХІІІ от 23.12.1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), Постановлением Правительства №356 от 24.06.1996 об Управлении юстиции автономного территориального образования с особым статусом Гагаузия (Гагауз Ери), а также в соответствии с Приказом Министра юстиции №190 от 23.08.1996 об утверждении Положения об управлении.

Управление юстиции АТО Гагаузия разрабатывает и принимает участие в разработке проектов нормативных актов по вопросам, относящимся к компетенции Гагаузии, проводит работу по систематизации и совершенствованию законодательства, оказывает содействие Министерству юстиции в координации деятельности подведомственных ему учреждений на территории Гагаузии. Управление имеет статус юридического лица с местоположением в г. Комрат. Глава Управления назначается Министерством юстиции Республики Молдова по предложению Народного Собрания Гагаузии и по должности является членом коллегии Министерства юстиции. В структуру управления входят Отдел законодательства и Служба судов, нотариата и адвокатуры¹⁴².

Также Глава Управления является членом Исполнительного Комитета Гагаузии и утверждается Народным Собранием.

3.2. Органы самоуправления автономии и взаимоотношения с центральными органами публичной власти

Рассматриваемые темы:

- 3.2.1 Народное Собрание – представительный орган власти Гагаузии (Гагауз Ери)**
- 3.2.2 Глава (Башкан Гагаузии)**
- 3.2.3 Исполнительный Комитет**
- 3.2.4 Местное публичное управление**
- 3.2.5 Деконцентрированные общественные службы**

Цели обучения:

- Уметь определять место и роль Народного Собрания АТО Гагаузии в системе органов самоуправления автономии;
- Знать компетенции и обязанности Народного Собрания;
- Знать, каковы отношения Народного Собрания с органами центрального публичного управления;

142 <https://www.justice.gov.md/ro/content/competenta-24>

- Уметь определять место и роль Главы (Башкана) Гагаузии в системе органов самоуправления автономии;
- Знать компетенции и обязанности Башкана;
- Уметь описать порядок взаимодействия и сотрудничество Башкана с органами центрального публичного управления;
- Уметь определять место и роль Исполнительного Комитета АТО Гагаузии в системе органов самоуправления автономии;
- Знать компетенции и обязанности Исполнительного Комитета;
- Знать, каковы отношения Исполнительного Комитета с органами центрального публичного управления;
- Уметь описать отношения местного публичного управления автономии с органами территориальной автономии;
- Знать и уметь описать порядок взаимодействия и отношения органов власти автономии с децентрализованными службами центрального отраслевого публичного управления.

3.2.1 Народное Собрание – представительный орган власти Гагаузии (Гагауз Ери)

Народное Собрание – это представительный орган Гагаузии, наделенный правом принимать нормативные акты в пределах своей компетенции.

Народное Собрание Гагаузии избирается по территориальным округам сроком на четыре года на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Численный состав депутатов Народного Собрания формируется следующим образом: один депутат от каждой пяти тысяч избирателей, но каждый населенный пункт должен иметь не менее одного депутата. Народное собрание Гагаузии состоит из 35 депутатов.

Депутатом Народного Собрания может быть гражданин Республики Молдова, достигший 21 года, проживающий на момент выборов на территории представляемого им территориального округа (населенного пункта).

Народное собрание Гагаузии принимает местные законы в пределах своей компетенции большинством голосов избранных депутатов. Уложение Гагаузии принимается двумя третями голосов избранных депутатов.

Компетенции Народного Собрания¹⁴³:

1. Принятие местных нормативных актов в следующих областях:
 - а) наука, культура, образование;
 - б) жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство;
 - в) здравоохранение, физическая культура и спорт

143 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 12, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

- d) местная бюджетно-финансовая и налоговая деятельность;
 - e) экономика и экология;
 - f) трудовые отношения и социальное обеспечение.
2. Принятие Положения о Гагаузии;
 3. Решение в определенном законом порядке вопросов территориально-го устройства Гагаузии, установления и изменения категории населенных пунктов, границ районов, городов и сел, их наименования и переименования;
 4. Определение порядка организации и деятельности органов местного публичного управления Гагаузии и объединений граждан, за исключением партий и других общественно-политических организаций;
 5. Освобождение от ответственных должностей лиц из органов публичного управления Гагаузии;
 6. Полная или частичная отмена постановлений и решений Исполнительного Комитета и других органов публичного управления Гагаузии, если они противоречат Уложению Гагаузии и местным законам;
 7. 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;
 8. Проведение местного референдума по вопросам, отнесенным к компетенции Гагаузии;
 9. Утверждение положения о символике Гагаузии;
 10. Установление почетных званий и утверждение наград.
- Народное Собрание обладает рядом компетенций, осуществление которых происходит в координации при непосредственном сотрудничестве с центральными властями Республики Молдова:
11. Участие в осуществлении внутренней и внешней политики Республики Молдова по вопросам, касающимся интересов Гагаузии;
 12. 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;
 13. В целях обеспечения конституционных прав и положений, а также других национальных нормативных актов об организации и функционировании Гагаузской автономии Народное Собрание имеет 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.

В случае, если Конституционный суд Республики Молдова признал недействительными нормативные акты Республики Молдова или отдельные их положения на территории Гагаузии, Парламент или Президент Республики Молдова регулируют правовые отношения, возникшие вследствие действия этих актов.

Действие оспариваемого нормативного акта приостанавливается до принятия решения Конституционным судом

Нормативные акты Гагаузии, противоречащие Конституции Республики Молдова и другим законам, объявляются недействительными¹⁴⁴.

Законы и постановления Народного Собрания в 10-дневный срок со дня принятия направляются Парламенту и Правительству Республики Молдова для сведения.

3.2.2 Глава (Башкан Гагаузии)

Глава (Башкан) является высшим должностным лицом Гагаузии, главой исполнительной власти, которой подчиняются все органы публичного управления Гагаузии.

Глава Гагаузии представляет автономию на территории Республики Молдова и в международных отношениях.

Глава Гагаузии избирается сроком на четыре года на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании на альтернативной основе.

Глава Гагаузии должен быть гражданином Республики Молдова, достигшим 35 лет и владеющим гагаузским языком. Одно и то же лицо не может занимать должность Главы Гагаузии более двух сроков подряд.

Глава Гагаузии издает постановления и распоряжения, которые обязательны для исполнения и вступают в силу со дня их опубликования на всей территории Гагаузии. Глава Гагаузии ежегодно представляет Народному Собранию информацию о деятельности органов публичного управления Гагаузии.

Полномочия Главы Гагаузии могут быть прекращены досрочно в случае несоблюдения им Конституции Республики Молдова, настоящего закона, местных законов и постановлений Народного Собрания, а также совершения им преступления. Решение об отстранении от должности Главы Гагаузии принимается двумя третями избранных депутатов Народного Собрания, а решение об отстранении других должностных лиц органов публичного управления – большинством голосов депутатов Народного Собрания. В случае отстранения от должности Главы Гагаузии или его отставки обязанности Главы возлагаются на Первого заместителя Председателя Исполнительного Комитета. Но-

144 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 12, п. 4-6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

вые выборы проводятся не позднее трех месяцев со дня образования вакансии должности Главы Гагаузии¹⁴⁵.

Полномочия Главы Гагаузии¹⁴⁶:

1. представляет Гагаузию при решении вопросов внутренней и внешней политики Республики Молдова, касающихся интересов Гагаузии;
2. возглавляет Исполнительный комитет Гагаузии в соответствии с законом;
3. представляет Народному Собранию Гагаузии на утверждение структуру Исполнительного Комитета и его состав;
4. формирует администрацию Главы Гагаузии;
5. подписывает местные законы;
6. издает постановления и распоряжения, обязательные для исполнения на территории Гагаузии;
7. осуществляет руководство органами публичного управления Гагаузии и обеспечивает их взаимодействие;
8. по обоюдному согласию с Народным собранием Гагаузии назначает и освобождает от должности глав администраций районов Гагаузии;
9. вправе инициировать проведение местного референдума в соответствии с законом Гагаузии;
10. вправе досрочно распустить Народное Собрание Гагаузии в случае невозможности сформировать Исполнительный Комитет Гагаузии в течение 45 дней после предложения его состава или в случае блокировки в течение 2 месяцев законопроекта о бюджете Гагаузии. Народное Собрание может быть распущено после консультаций с Главой фракций и Президиумом Народного Собрания. Народное Собрание может быть распущено только после второго отклонения предложенного Главой состава Исполнительного Комитета;
11. выступает с обращениями к народу Гагаузии;
12. ежегодно информирует Народное Собрание Гагаузии о деятельности органов публичного управления;
13. присуждает почетные звания и награды Гагаузии;
14. имеет право законодательной инициативы в Народном Собрании Гагаузии.

145 Закон №344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 14-15, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

146 Уложение Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 82, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

Отношения Главы (Башкана) Гагаузии с национальными органами публичного управления:

Глава Гагаузии утверждается в качестве члена Правительства Республики Молдова Указом Президента Республики Молдова.

Постановления и распоряжения Главы Гагаузии в 10-дневный срок со дня принятия направляются Правительству Республики Молдова для сведения.

3.2.3 Исполнительный Комитет

Постоянным исполнительным органом Гагаузии является Исполнительный Комитет, который формируется Народным Собранием по предложению Главы Гагаузии на первой сессии большинством голосов избранных депутатов. Исполнительный Комитет – это коллективный исполнительный орган, возглавляемый Башканом, с обязанностями в области разработки и реализации политики в сферах, находящихся в компетенции автономии. Во исполнение своих функций Исполнительный Комитет принимает постановления и распоряжения на основе коллегиальной процедуры принятия решений. Он также играет важную роль в предоставлении публичных услуг населению региона (напрямую или через подведомственные учреждения)¹⁴⁷.

Исполнительный Комитет Гагаузии обеспечивает¹⁴⁸:

- a) исполнение и соблюдение Конституции и законов Республики Молдова, а также нормативных актов Народного Собрания;
- b) регулирование в соответствии с законом на всей территории отношений собственности, управление экономикой, социально-культурным строительством, местной бюджетно-финансовой системой, социальным обеспечением, оплатой труда, местным налогообложением, охраной окружающей среды и рациональным природопользованием;
- c) определение структуры и приоритетных направлений развития экономики и научно-технического прогресса;
- d) разработку программ экономического, социального и национально-культурного развития, охраны окружающей среды и их реализацию после утверждения Народным Собранием;
- e) разработку бюджета Гагаузии, представление его на утверждение Народному Собранию и исполнение бюджета;

147 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 65, <https://gagauzdialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

148 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 17, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

- f) решение вопросов экологической безопасности, рационального использования, охраны, воспроизводства природных ресурсов, введение карантина и объявление зон стихийного бедствия;
- g) разработку и реализацию программ в области образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения, а также охраны и использования памятников истории и культуры;
- h) равные права и свободы граждан, национальное и гражданское согласие, охрану законности и общественного порядка;
- i) разработку и проведение научно обоснованной демографической политики, создание программ градостроительства и развития жилищно-коммунального хозяйства;
- j) функционирование и развитие национальных языков и культур на территории Гагаузии.

Исполнительный комитет обладает правом законодательной инициативы в Народном Собрании.

Структура и состав Исполнительного Комитета

Исполнительный Комитет Гагаузии состоит из структурных подразделений в областях, представляющих общественный интерес и составляющих институциональную систему публичного управления автономии. Исполнительный Комитет состоит из 3 типов органов власти:

- ▶ Подведомственные органы, деятельность которых координируется Главой Гагаузии – Главное управление по делам Башкана и Исполнительного Комитета, Главное управление экономического развития и туризма, Главное управление финансов, Главное управление здравоохранения и социальной защиты, Главное управление внешних связей, Главное управление образования, Главное управление сельского хозяйства, Главное управление молодежи и спорта, Главное управление строительства и инфраструктуры, Главное управление культуры, Агентство по продвижению инвестиций;
- ▶ Районные администрации Комрат, Вулкэнешть и Чадыр-Лунга;
- ▶ Исполнительная ветвь публичной власти дополняется в АТО Гагаузия властями с совместным подчинением и координацией – вместе с центральными национальными органами публичного управления – Управление юстиции АТО Гагаузия.

Исполнительный Комитет возглавляет Глава Гагаузии, которому оказывают содействие первый заместитель председателя и заместители председателя Комитета – члены Исполнительного Комитета.

Отношения Исполнительного Комитета с национальными органами публичной власти

Исполнительный Комитет принимает участие в работе органов центральных отраслевых органов публичного управления Республики Молдова по вопросам, касающимся интересов Гагаузии. По предложению Главы Гагаузии руководители соответствующих отраслевых управлений входят в состав коллегий министерств и ведомств Республики Молдова.

Постановления и распоряжения Исполнительного Комитета в 10-дневный срок со дня принятия направляются Правительству Республики Молдова для сведения.

3.2.4 Местное публичное управление

Местное публичное управление АТО Гагаузия, которое формируется в соответствии с Законом об административно-территориальном устройстве Республики Молдова и действует в соответствии с Законом № 436/2006 о местном публичном управлении, Законом № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) и местными законами, управляет, под собственную ответственность, финансовыми и нефинансовыми ресурсами, а также имущественными правами в интересах местного населения.

В соответствии со сферами деятельности МПУ, установленными Законом № 435-XVI от 28.12.2006¹⁴⁹ и положениями Закона № 436/2006 о местном публичном управлении¹⁵⁰ публичное управление Гагаузской территориальной автономии может подразделяться на:

- органы местного публичного управления специального уровня – Народное Собрание, Глава и Исполнительный Комитет, которые устанавливаются и действуют на территории автономного территориального образования Гагаузия, имеющего особый уровень управления для решения вопросов политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения;
- органы местного публичного управления первого уровня – совокупность органов публичной власти, которые устанавливаются и действуют на территории села (коммуны), города (муниципия) для продвижения интересов и решения проблем местных сообществ.

Публичное управление в районах (долай) осуществляется их администрациями во главе с руководителями районных администраций, которые являются членами Исполнительного Комитета. Главы районных администраций являются должностными лицами, которые осуществляют обязанности по администрированию, управлению и контролю территории, находящейся в их ве-

149 Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru

150 Закон № 436/2006 о местном публичном управлении, ст. 1, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141526&lang=ru

дении. Полномочия и деятельность глав администраций и районных администраций, сел устанавливаются в соответствии с местным законодательством.

Органы местного публичного управления разрабатывают и утверждают собственный бюджет и исполняют его. Средства органов местного публичного управления не могут быть отозваны, за исключением случаев, предусмотренных законом¹⁵¹.

3.2.5 Деконцентрированные общественные службы

Для обеспечения выполнения своих функций и предоставления населению публичных услуг, соответствующих их полномочиям, министерство или другой центральный административный орган могут иметь деконцентрированные общественные службы, которыми они управляют непосредственно, а также подведомственные деконцентрированные общественные службы, которые создаются в качестве отдельных организационных структур.

Создание, реорганизация или роспуск деконцентрированных общественных служб, определение их структуры и предельной численности персонала относятся к компетенции Правительства и осуществляются по предложению министра или генерального директора, если специальными законодательными актами не предусмотрено иное.

Деконцентрированные общественные службы размещаются на территории административно-территориальных единиц и могут группироваться по зонам¹⁵².

В Гагаузской автономии организованы и действуют два типа деконцентрированных служб: одни обслуживают только административную территорию Гагаузии, тогда как другие также обслуживают несколько соседних с автономией районов. Координация этих деконцентрированных служб осуществляется Территориальным бюро Комрат Государственной канцелярии, учреждением, которое также осуществляет административный контроль над актами, принимаемыми властями АТО Гагаузия.

Анализ структуры Исполнительного Комитета показывает уникальную взаимосвязь центральных структур исполнительной власти с администрацией Автономии. Глава Управления юстиции Гагаузии назначается и освобождается от должности Министром юстиции Республики Молдова по предложению Народного Собрания Гагаузии и по должности является членом коллегии Министерства юстиции Республики Молдова.

151 Уложение Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 82, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro

152 Закон № 98/2012 о центральном отраслевом публичном управлении, ст. 31 (1-3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ru

По предложению Главы Гагаузии и с согласия Народного собрания Гагаузии Министр внутренних дел Республики Молдова назначает на должность и освобождает от должности главу Управления полиции АТО Гагаузия. В рамках Управления полиции АТО Гагаузия организуются и функционируют полицейские инспекции (Комрат, Чадыр-Лунга и Вулкэнешть), отделения и службы, соответствующие административно-территориальному устройству, в зависимости от площади территории, численности населения, количества и важности экономических и социальных задач.

Членство и участие этих структур в заседаниях Исполнительного Комитета могут частично нести пользу и обеспечить более высокий уровень сотрудничества и более продуктивный обмен информацией между Центром и Автономией.

3.3. Правовая база, статус и осуществление полномочий Автономии

Рассматриваемые темы:

3.3.1 Правовая база и статус Автономии

3.3.2 Порядок осуществления полномочий

Цели обучения:

- Изучить правовую базу, регулирующую порядок организации и функционирования АТО Гагаузия в административно-территориальной системе Республики Молдова;
- Уметь определить статус и отношения Автономии в системе многоуровневого управления Республики Молдова;
- Изучить и освоить сравнительные примеры правового статуса организации и функционирования территориальных автономий из других государств;
- Уметь определять вопросы правового статуса Автономии в рамках национальной административной системы;
- Знать и уметь описать компетенции Автономии в осуществлении публичного управления;
- Уметь определять вопросы, связанные с осуществлением полномочий автономных органов.

Республика Молдова – унитарное государство с двухуровневой системой местного публичного управления (районы и административно-территориальные единицы первого уровня – села, коммуны, города и муниципии) и с относительно централизованной системой публичного управления. Асимметричное публичное управление – это явление, имеющее место в нынешней административно-территориальной структуре Республики Молдова, где Га-

гаузская автономия до недавнего времени включалась в число административно-территориальных единиц второго уровня (районов), что не полностью отражало особые полномочия автономии. В 2020 году поправки к Закону о местном публичном управлении, Закону об административной децентрализации и Закону об административно-территориальном устройстве страны присвоили автономному территориальному образованию Гагаузия особый уровень местного публичного управления¹⁵³.

3.3.1 Правовая база и статус Автономии

Особый статус автономного территориального образования Гагаузия регламентируется Конституцией Республики Молдова¹⁵⁴, Законом №344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)¹⁵⁵, Законом об административно-территориальном устройстве Республики Молдова¹⁵⁶, Законом о местном публичном управлении¹⁵⁷, Законом об административной децентрализации¹⁵⁸, Законом о местных публичных финансах¹⁵⁹, Уложением Гагаузии (Гагауз Ери)¹⁶⁰, национальной нормативной базой и законами Гагаузии.

В некоторых государствах-членах ЕС политическая автономия устанавливается самой Конституцией, на основе чего территориальные единицы могут определять свои функции и законные полномочия посредством переговоров, проводимых в соответствии с нормами, в результате чего эти функции и полномочия включаются в специальные законы – статуты, которые находятся на одном иерархическом уровне с конституционными или органическими законами. Это действительно и в случае Республики Молдова, где в статье 11 Конституции Республики Молдова¹⁶¹ провозглашается Гагаузия как автоном-

153 Закон № 270 от 16.12.2020 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные 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 г. 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.

154 Конституция Республики Молдова, ст. 111 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru

155 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

156 Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru

157 Закон № 436/2005 о местном публичном управлении, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138962&lang=ru

158 Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru

159 Закон № 397/2003 о местных публичных финансах https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138947&lang=ru

160 Уложение Гагаузии (Гагауз Ери), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

161 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro

ное территориальное образование с особым статусом, регулируемое органическим законом – нормативным актом, который представляет собой расширенное изложение конституционных норм и содержащий положения, регулирующие сферы, явно предусмотренные Конституцией. Следует отметить, что в соответствии с Законом № 100/2017 о нормативных актах¹⁶² юридическая сила нормативных актов устанавливается в зависимости от компетенции и статуса органа публичной власти, издавшего акт, а также от категории акта. Законодательство Республики Молдова формируют следующие нормативные акты¹⁶³:

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

Органы автономных территориальных единиц с особым правовым статусом, в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Молдова, Законом № 136/2017 о Правительстве, Законом № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), Законом № 173/2005 об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья), а также другими нормативными актами принимают местные законы и другие нормативные акты, которые применяются только в пределах территории, находящейся под их управлением.

При принятии, утверждении, выдаче и применении нормативных актов органов автономных территориальных единиц с особым правовым статусом учитывается принцип их соответствия законодательству Республики Молдова¹⁶⁴.

Фраза «местные законы» порождает определенные дискуссии касательно места нормативных актов Гагаузии в правовой иерархии нормативных актов на национальном уровне. Эта двойственность выявляет конфликты и противоречивые взгляды на реализацию особого статуса Гагаузии. Гагаузы настаивают на признании местных законов определенным типом законов¹⁶⁵, в то время

162 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ro

163 Закон № 100/2017 о нормативных актах, ст. 6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ru

164 Закон № 100/2017 о нормативных актах, ст. 17, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ru

165 BERBECA Veaceslav, 2016, “Envisaged Competences but not Devolved to the ATU Gagauzia for Administration” [Бербека, Вячеслав 2016, Подразумеваемые, но не переданные в ведение АТО Гагаузии компетенции], см.: IDEM/Чоарик Василе/Левицкая Алла/Куйжуклу Елена (ред.), Реализация компетенций Гагауз Ери: вызовы и перспективы. Комрат, 44-52.

как центральные власти утверждают, что в национальной правовой системе такой категории законов нет. Кроме того, Национальный Парламент является единственным представительным органом, наделенным законодательными полномочиями, поэтому любые правовые акты, издаваемые другими органами публичного управления, являются нормативными актами, а не законами.

Еще один вопрос, который поднимают гагаузские власти, касается признания Закона № 344/1994 органическим законом, стоящим иерархически выше других органических законов, не учитывая национальные правовые нормы об иерархии и соотношении нормативных актов, составляющих правовую основу деятельности государства.

Закон № 344/1994 сам по себе является органическим. В связи с этим Конституционный суд высказал мнение о неприемлемости обращения. Закон 1994 года не имеет особого положения по сравнению с нормами других органических законов¹⁶⁶. В нынешней практике в случае расхождений между двумя законодательными актами с равной юридической силой, с разными решениями по одному и тому же вопросу регулирования, применяются положения закона, принятого последним. В связи с этим выдвигались законодательные предложения и инициативы, которые рассматривали этот вопрос с разных точек зрения. Для обеспечения защиты статуса автономии было предложено предоставить Народному Собранию право вето в случае изменения закона № 344/1994. Для придания Закону № 344/1994 более важного правового статуса по сравнению с другими органическими законами рассматривалась возможность квалификации его как специального органического закона, стоящего в иерархии национальных законов выше. Данные предложения не получили поддержки центра на том основании, что они концептуально не вписываются в правовую систему Республики Молдова, противоречат положениям Консти-

166 См. Решение Конституционного суда № 30 от 29.04.2016, параграфы 31-34: «Проанализировав в соотношении с новыми положениями Закона о прокуратуре утверждения авторов обращения о специальном характере Закона № 344-ХІІІ от 23 декабря 1994 года об особом правовом статусе Гагаузии и в этой связи приоритетного применения положений ст. 21 данного закона, регламентирующих порядок назначения главного прокурора прокуратуры АТО Гагаузия, Конституционный суд отмечает следующее. Согласно ст. 111 ч. (7) Конституции, закон, регламентирующий особый статус автономного территориального образования Гагаузия, может быть изменен тремя пятыми голосов избранных депутатов Парламента. В то же время указанная конституционная норма относит закон, регламентирующий юридический статус Гагаузии, к категории органических законов. Конституционный суд подчеркивает, что, согласно ст. 72 ч. (1) Конституции, Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы. В своей предыдущей практике Конституционный суд отмечал, что ни один органический закон не может иметь большую юридическую силу по отношению к другим органическим законам, принятым Парламентом (ПКС № 9 от 18 февраля 1999 года, ПКС № 12 от 11 марта 1999 года). Конституционный суд отмечает в п. 34, что «оба закона являются органическими законами и обладают одинаковой юридической силой, а в случае наличия в них разногласий, используются общие принципы применения закона во времени». Суд не ссылается на другой общий принцип применения закона – *Lex specialis derogat legi generali* (специальный закон отменяет действие общего закона), также установленный в ст. 5 п. 3 Закона № 100 о нормативных актах.

туции и национального законодательства, не соответствуют прецедентному праву Конституционного суда.

Законодательная база механизмов (статуса) автономии сложна. Он регулируется Законом № 344/1994, которым устанавливаются функциональные и организационные характеристики автономии, а также последующем конституционным закреплением принципов управления автономией¹⁶⁷. Закон № 344/1994 может быть изменен и дополнен только в соответствии со специальной процедурой, голосами трех пятых от общего числа депутатов, избранных в Парламент Республики Молдова.

В отличие от других сравнительных примеров, для изменения закона согласие автономии не требуется. Например, на Аландских островах Акт об автономии 1991 года гарантирует на конституционном уровне автономии Аландских островов, которая может быть изменена только большинством в две трети обоих парламентов, Аландских островов и Финляндии; Акт не может быть изменен или отменен в одностороннем порядке.

Еще один пример – Фарерские острова и Гренландия, где Законы о местном самоуправлении (Home rule) больше не классифицируются как части ординарного датского законодательства, но рассматриваются как «Конституционные законы» более высокого уровня по сравнению с ординарными парламентскими актами. Однако с точки зрения правовой силы они по уровню ниже Конституции. Оба эти закона не могут быть изменены в одностороннем порядке датским Законодательным собранием, такие изменения требуют переговоров и согласия вовлеченных сторон, за которыми следует региональный референдум для подтверждения поправки¹⁶⁸.

В настоящее время можно сказать, что существуют диаметрально противоположные точки зрения по всем этим вопросам. Кишинев видит процесс гармонизации законодательства путем приведения в соответствие Закона об особом правовом статусе Гагаузии с конституционными нормами Республики Молдова. Примером тому может служить статья 14 этого закона, в которой говорится, что Главе (Башкану) подчиняются все органы публичного управления Гагаузии, что, по мнению властей Кишинева, противоречит принципу независимости местных органов власти. Однако Комрат считает, что Закон об особом правовом статусе Гагаузии неприкосновенен, поскольку в 1990-х годах он представлял собой политический компромисс между Кишиневом и Комратом, обеспечивший мир в Республике Молдова. Любые изменения в этом законе могут вызвать конфрон-

167 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 20.

168 Suksi Markku, „Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome” [Сукси Маркку, Объяснение долговечности и стабильности Аландских островов по сравнению с другими моделями автономии], стр. 56-65, Международный журнал прав меньшинств и групп 20 (2013), Brill, Leiden: 2013.

тацию. Кроме того, мы являемся свидетелями парадокса – согласно Закону об особом статусе Гагаузии, нормативные акты Гагаузии, противоречащие Конституции Республики Молдова и специальному закону, объявляются недействительными, но данное положение не определяет, что происходит в ситуации, когда специальный закон противоречит Конституции¹⁶⁹.

3.3.2 Порядок осуществления полномочий автономии

Автономии часто отличаются от других субнациональных территориальных единиц по характеру полномочий, законодательной власти, предоставленному уровню самоуправления и другим специфическим характеристикам. Эти политические механизмы также создают институциональные отношения и особые системы обеспечения контроля и баланса сил, отражая тот факт, что эти автономии были созданы для разрешения конфликта и защиты этнонационального сообщества, характерного для территории государства. Эти аспекты часто отражаются в различных институтах, которые создаются в рамках автономии, а также в различных отношениях центральных институтов с автономным территориальным образованием¹⁷⁰.

Проблема четкого распределения и реализации полномочий является общей проблемой для Республики Молдова. Это в равной степени влияет как на местное публичное управление, включая автономное управление Гагаузии, так и на центральные органы публичного управления. Для местных органов власти это означает ограничение местной автономии, а для Гагаузской автономии – неопределенность, возможные противоречия и даже конфликты.

Серьезная проблема, влияющая на функционирование Автономии, а также на взаимные отношения между центральными властями и Гагаузией, заключается в том, что Закон № 344/1994 предоставил полномочия Автономии в очень общих чертах, например, область культуры, образования, здравоохранения и т. д., и в то же время все компетенции в указанных областях разделяются между Гагаузией и Центром без принципов и правил применения. Народное Собрание наделено правом принимать местные законы в области науки, образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, здравоохранения, спорта, местных финансов и налогообложения, экономики и окружающей среды, трудовых отношений и социального обеспечения. Эти компетенции разделены с центральным уровнем без указания компетенций

169 Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova” [Корнел Чурия, Вячеслав Бербека, Пример АТО Гагаузия: развитие ситуации и рекомендации гражданского общества Республики Молдова], Кишинев: 2015, стр. 2, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>

170 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 60.

Автономии в этих областях¹⁷¹.

Все компетенции Автономии в конкретных областях разделяются с центральным уровнем, и только такие более обширные области, как образование, здравоохранение, культура, окружающая среда и т. д., упоминаются в Законе об особом правовом статусе Гагаузии. Отсутствие конкретизации полномочий влияет на работу Народного Собрания АТО Гагаузия – отсутствие четкого разграничения полномочий приводит к ситуациям, когда законодательное регулирование Автономии воспринимается как превышение национального законодательства и отменяется в судах в процессе осуществления контроля над законностью местного законодательства¹⁷².

Однако недавние усилия Парламентской рабочей группы привели к некоторым конкретным изменениям в нескольких национальных законах в сфере культуры¹⁷³, которые разъясняют полномочия Автономии по регулированию конкретной области, исходя из разделения этих полномочий с центральным отраслевым органом публичного управления (Министерством культуры). Этот пример демонстрирует, с одной стороны, жизнеспособность, важность и эффективность механизмов и инструментов диалога и сотрудничества, а с другой стороны, разъяснение компетенций позволит в значительной степени решить основные вопросы, связанные с текущим применением административного контроля и оспариванием местных законов в общих судах.

В сравнительной практике области компетенции часто определяются в общих чертах, однако, автономные территории имеют определенную первичную регулируемую силу в определенных областях, а остаточные полномочия в других областях остаются за Государством, в то время как некоторые области ответственности являются общими. Нынешняя ситуация создает множество проблем при реализации полномочий и законодательных нормативных обязанностей, возложенных на Народное Собрание Гагаузской автономии.

Хорошим примером передачи полномочий автономному региону является договоренность об автономии Южного Тироля, где предусмотрены различные типы и конкретные правила разграничения и делегирования полномочий. Автономия имеет три типа компетенций: основные компетенции, включающие полномочия свободного регулирования определенного аспекта путем

171 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 20.

172 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 20.

173 Например, четыре закона в области культуры, принятые Парламентом в 2017 году – Закон о библиотеках № 160/2017; Закон о музеях № 262/2017; Закон о правовом режиме военных захоронений и военно-мемориальных объектов № 161/2017; Закон о памятниках, возведенных в общественных местах № 192/2017.

простого соблюдения общей основы Конституции Италии, международных договоров и основных принципов итальянского законодательства. При разработке законодательства в области вторичных компетенций автономия должна соблюдать соответствующие национальные общие законы, тогда как интегративные законодательные полномочия имеют подчиненный характер регулирования аспектов реализации. Лишь несколько основных законодательных областей принадлежат исключительно центру, такие как иностранные дела, оборона, внутренняя безопасность, денежно-кредитная и налоговая политика, гражданское и уголовное право. Важно отметить, что статут автономии предусматривает создание совместной комиссии, которая служит для реализации полномочий автономии, и рассматривает несколько аспектов, касающихся полномочий центральных органов власти и автономии¹⁷⁴.

Ситуация, связанная с внедрением компетенций Автономии, также осложняется регулированием правовой системы нормативных актов в Республике Молдова. Закон № 344/1994 закрепил за Народным Собранием право принимать местные законы в области компетенций, возложенных на регион, но место этих законов в иерархии правовых норм, изложенных в нормативных актах центральных публичных властей, устанавливающих их полномочия и порядок их реализации, не было четко определено ни в Законе № 344/1994 об особом статусе АТО Гагаузия, ни в Конституции Республики Молдова. Закон № 100/2017 о нормативных актах устанавливает право принятия местных законов и других нормативных актов, которые применяются только в пределах территории, находящейся в их ведении, при условии соблюдения соответствия местных законов Гагаузии национальному законодательству, но не уточняет «положение» местных законов в иерархии национальных нормативных актов.

С установлением Центрального административного контроля и судебного надзора, которые не были предусмотрены законом № 344/1990, местные законы Гагаузии подлежат регулированию в соответствии с национальными законами. Без более четкого разграничения полномочий область, в которой законодательный или исполнительный орган Автономии может действовать, ограничена этим законодательным режимом.

Четкое и исчерпывающее установление способствует формированию информационной основы для развития сотрудничества между уровнями правительства, выявляя области потенциальных возможностей, а также двусмысленности и конфликта. Это является предварительным условием для разрешения этих вопросов путем изменения нормативной базы или перераспределения налоговых льгот на ту или иную функцию. Это также выделит области, в которых сотрудничество и взаимодействие между властями имеют решающее значение по причине присутствия общих интересов.

174 Benedikter Thomas, "The World's Modern Autonomy Systems" [Бенедиктер Томас, Современные системы автономий мира], EURAC Research, Больцано 2009, стр. 107, <http://webfolder.eurac.edu/eurac/publications/Institutes/autonomies/minrig/Autonomies%20Benedikter%2009%20klein.pdf>

В Республике Молдова ранее предпринималась попытка разработать Перечень полномочий органов местного публичного управления, но она не была полностью завершена и реализована. Перечень полномочий мог бы предоставить подробный и исчерпывающий список полномочий и обязанностей, которыми по закону обладают местные органы власти. Эта включало собственные компетенции МПУ, а также компетенции, разделенные с другими центральными или региональными органами власти. Она также позволила бы определить критерии и процедуры для делегирования или передачи полномочий между различными уровнями управления.

Говоря о Перечне полномочий, мы не исключаем Гагаузскую автономию, публичное управление которой и отношения с центральным или местным публичным управлением I и II уровня основаны на тех же правилах и отношениях, которые характеризуют связь и взаимозависимость между собственными, делегированными и общими компетенциями.

Следовательно, исходя из четкого определения компетенций всех типов и с учетом задач исполнительной, законодательной и судебной власти, как на центральном, так и на местном уровнях необходимо четкое распределение компетенций по уровням управления и определение механизмов и инструментов их реализации.

Административно-территориальное устройство страны должно более или менее соответствовать этим двум аспектам предоставления местных услуг: что делать (функциональные компетенции), и как это финансируется. Следовательно, правильный порядок во всех дискуссиях должен быть следующим: (а) какие компетенции общественность желает иметь на местном уровне и имеет ли смысл им это предоставлять; (б) как это можно финансировать; и (в) обеспечить, чтобы пункты (а) и (б) хорошо вписывались в территориальную структуру, чтобы институциональная система работала гладко во избежание ненужных осложнений.

Решение о передаче полномочий (а) должно приниматься, насколько это возможно, на основе объективных критериев. Существует список таких критериев, который формировался и закреплялся в течение последних десятилетий. При этом эти критерии в некоторых отношениях противоречивы. Следовательно, каждая страна должна определить для себя их приоритетность при определении элементов своей системы местного самоуправления.

Для Республики Молдова, исходя из моделей и практики функционирования публичных администраций других стран, в том числе моделей, предполагающих существование территориальных автономий, важным критерием передачи полномочий должно быть соотношение между необходимостью децентрализации услуг, с соответствующей передачей административных полномочий и обязанностей, и достаточным административным потенциалом на разных уровнях управления, в соотношении с критической массой клиентов для достижения этих целей.

Библиографические ссылки:

Нормативные акты

1. Конституция Республики Молдова https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro#
2. Решение Конституционного Суда № 30 от 29.04.2016, пункты 31-34
3. ПП № 126/2023 об утверждении Стратегии реформы публичного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы, разд. V (стр. 41), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ru
4. Закон № 100/2017 о нормативных актах, ст. 17, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ru
5. Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#
6. Закон № 397/2003 о местных публичных финансах, ст. 5 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138947&lang=ro#
7. Закон № 435/2006 об административной децентрализации, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17221&lang=ru
8. Закон № 438/2006 о региональном развитии в Республике Молдова, ст. 3(1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ru#
9. Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве Республики Молдова, ст. 2-3, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138831&lang=ru
10. Закон № 98/2012 о центральном отраслевом публичном управлении, ст. 31 (1-3) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ro
11. Закон АТО Гагаузия (Гагауз Ери) о бюджетной системе и бюджетном процессе № 18-X / II от 03.10.2000.
12. Закон № 514/1995 о судостроительстве, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140440&lang=ro#
13. Закон № 16/2016 о Прокуратуре, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141822&lang=ro#
14. Уложение Гагаузии (Гагауз Ери), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

Список литературы

1. Benedikter Thomas, “The World’s Modern Autonomy Systems”, [Бенедиктер Томас, Современные системы автономий мира], Bolzano, EURAC, 2009 <http://webfolder.eurac.edu/eurac/publications/Institutes/autonomies/minrig/Autonomies%20Benedikter%2009%20klein.pdf>
2. Berbeca Veaceslav 2016, “Envisaged Competences but not Devolved to the ATU Gagauzia for Administration” [Бербека, Вячеслав 2016, Понимаемые, но не переданные в ведение АТО Гагаузия компетенции], см.: IDEM/Чоарик Василе / Левицкая Алла/Куйжуклу Елена (ред.), Реализация компетенций Гагауз Ери: вызовы и перспективы. Комрат, 44-52.
3. Budianschi D., „Autonomia financiară în Republica Moldova: evoluția bugetelor locale” [Будянски Д., Финансовая автономия в Республике Молдова: эволюция местных бюджетов], Expert-Grup, Кишинев: 2019, <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1835-autonomia-financiara-in-republica-moldova-evolutia-veniturilor-bugetelor-locale>
4. Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova” [Корнел Чуря, Вячеслав Бербека, Пример АТО Гагаузия: развитие ситуации и рекомендации гражданского общества Республики Молдова], Кишинев: 2015, стр. 2, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>
5. <https://gagauziadialogue.md/ro/atu-gagauzia/>
6. <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Romanian-version-WEB.pdf>
7. Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>
8. Результаты переписи населения и жилищ 2014 г., <https://statistica.gov.md/ro/recensamantul-populatiei-si-al-locuintelor-2014-122.html>
9. Suksi Markku, „Explicarea robusteții și longevității insulelor Åland în comparație cu alte soluții autonome” [Сукси Маркку, Объяснение долговечности и стабильности Аландских островов по сравнению с другими моделями автономии], Международный журнал прав меньшинств и групп 20(2013), Brill, Leiden: 2013.

Модуль IV

Области и направления оптимизации отношений между центральным Правительством и Гагаузской автономией (аспекты анализа, сравнение, выводы)

4.1 Парламентский законодательный процесс

Рассматриваемые темы:

4.1.1 Представительство в Парламенте

4.1.2 Законодательная инициатива Народного Собрания

4.1.3 Согласование законопроектов и консультации с Народным Собранием

4.1.4 Выводы

Цели обучения:

- Уметь определить масштабы участия Гагаузской автономии в законодательном процессе на национальном уровне;
- Знать и уметь объяснить правовую основу проведения парламентских выборов в Республике Молдова;
- Знать и уметь охарактеризовать основные аспекты участия и представительства в Парламенте Республики Молдова представителей автономии;
- Уметь описать, как осуществляется реализация властями Автономии права на законодательную инициативу;
- Определить основные вопросы, связанные с реализацией права на законодательную инициативу автономными органами власти;
- Описать систему, в рамках которой осуществляется одобрение законопроектов гагаузскими властями;
- Уметь описать процесс консультаций с Народным Собранием в процессе продвижения и принятия законопроектов.

Уровень представительства территориальной автономии в процессе принятия общенациональных решений прямо пропорционален типологии государства с учетом административно-территориального устройства и взаимосвязи между уровнями управления. Например, в федеративных структурах в процессах принятия политических решений на центральном уровне провинциям и регионам, включая автономии, придается больший «вес». В **унитарных государствах** – государства, которые с точки зрения международного публичного права выступают в качестве единого субъекта международного права, в котором для всех лиц, населяющих его территорию, действует единая система центральных органов (законодательная, исполнительная и судебная),

нужно учитывать следующие характеризующие его критерии, закрепленные в Конституции и формирующейся правовой базе: единое государственное образование; внутренний и внешний суверенитет; единый конституционный режим; единая система государственной власти, представленной законодательной, исполнительной и судебной властью; население, как правило, имеет одно гражданство; административно-территориальные единицы имеют ограниченную степень автономии, подчинены центральным органам и осуществляют свою деятельность через свои собственные органы в пределах, предписанных центральными органами, и под их контролем и надзором.

В административно-территориальном распределении унитарного государства определяющим уровнем публичного управления, в отличие от государства, является уровень местного публичного управления. В государствах с унитарной структурой не исключено существование среднего уровня публичного управления, то есть регионов, однако, они не являются определяющими элементами пространственного (территориального) разделения политической власти. Не исключено и существование территориальных автономий, но их организация и функционирование должны соответствовать определяющим критериям унитарного государства.

Поэтому, говоря о Гагаузской автономии, мы должны учитывать степень и пределы власти, которые должна соблюдать Автономия по отношению к центральной власти. Механизмы власти в рамках административно-территориальной системы должны устанавливаться только в рамках этой аксиомы и этих рассуждений с особым вниманием к полноценному участию в процессе принятия решений на национальном уровне с обеспечением пропорционального и сбалансированного контроля в соответствии с принципами функционирования местной автономии и территориальных автономий, а также при полномочном участии и непрерывном диалоге по всем вопросам, стоящим перед обществом.

Логика политического диалога между Кишиневом и Комратом должна включать следующее:

- a) гармонизацию законодательной базы,
- b) конкретизацию и перераспределение полномочий,
- c) уточнение статуса Автономии,
- d) более широкое участие гагаузов в политической и экономической жизни на национальном уровне¹⁷⁵.

175 Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova” [Корнел Чурия, Вячеслав Бербека, Пример АТО Гагаузия: развитие ситуации и рекомендации гражданского общества Республики Молдова], Кишинев: 2015, стр. 3, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>

Нынешняя схема власти включает три основные формы участия АТО Гагаузия на национальном уровне:

- Поправки к Конституции 2003 года дали Народному Собранию право выступать с законодательными инициативами в Парламенте;
- Закон № 344/1994 также предусмотрено, что Глава региона является по должности членом Правительства. Точно так же представители исполнительного органа Автономии могут участвовать в работе коллегий министерств;
- Кроме того, в стремлении оказать содействие в реализации особого правового статуса автономного территориального образования Гагаузии за последние двадцать лет были созданы различные специальные механизмы и совместные комиссии с участием представителей Автономии (такие как специальные парламентские или министерские рабочие группы).

В общем уравнивании власти в Республике Молдова полноценное и полномочное участие Гагаузии в процессах принятия решений на национальном уровне связано, прежде всего, с отношением с центральной властью, то есть с Парламентом, в смысле участия и представительства в законодательных процессах, и с Правительством, в соответствии со степенью участия в процессах принятия исполнительных решений на национальном уровне.

Масштаб участия Гагаузской автономии в законодательном процессе на парламентском уровне характеризуется тремя основными аспектами:

- Представительство в Парламенте и в рабочих парламентских форматах;
- Законодательная инициатива Народного Собрания;
- Согласование законопроектов и консультации с Народным Собранием.

4.1.1 Представительство в Парламенте

Правовая основа для парламентских выборов закреплена в Конституции 1994 года, Кодексе о выборах 2022 года и других соответствующих законодательных актах, которые дополняются положениями и постановлениями Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Состав Парламента из 101 члена (депутата) избираются сроком на четыре года на основе пропорционального представительства из закрытых списков кандидатов или как независимые депутаты.

В 2017 году в избирательную систему были внесены изменения, согласно которым была введена смешанная избирательная система, где 50 депутатов в Парламенте избирались пропорциональным представительством по закрытым партийным спискам, а 51 депутат избирался в одномандатных округах на основе большинства голосов. Первые и единственные выборы по этой системе состоялись 24 февраля 2019 года. Смешанная избирательная система предусматривала представительство избирателей Автономии посредством выделе-

ния двух мандатов для АТО Гагаузия в системе одномандатных округов¹⁷⁶. Эта система представительства на основе одномандатных округов применялась на всей территории страны, а одномандатные округа создавались для всех территориальных единиц второго уровня.

Возвращение к полной пропорциональной системе стало ответом на обеспокоенность, ранее высказанную Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Венецианской комиссией относительно применения смешанной системы в контексте Республики Молдова¹⁷⁷.

Дискуссия о предоставлении квот на представительство гагаузов в Парламенте Республики Молдова является серьезной причиной обострения отношений между Центром и Автономией. Кишинев оспаривает этот подход по двум соображениям. Во-первых, ставится под сомнение правильность 5%, требуемых Гагаузской стороной, где Кишинев считает, что доля гагаузского населения в общей численности населения страны ниже (3-4%). Во-вторых, Кишинев предпочитает формулу продвижения гагаузских политиков на соответствующие должности через национальные политические партии, а не через квоты представительства. С точки зрения центральных властей, Гагаузская автономия уже адекватно представлена в Парламенте Республики Молдова, и любое требование квот повлечет за собой чрезмерное представительство гагаузского населения.

Следует отметить, что квоты, поскольку они обеспечивают гарантированное представительство, часто используются в различных контекстах в случае меньшинств, даже если численно меньшинство не может квалифицироваться для того, чтобы обеспечить представительство среди всего населения. В данном случае основное внимание уделяется конкретным потребностям и интересам национальных меньшинств, что отражается в специальных квотах, которые обеспечивают более качественное представительство, но также и в интересах центральных властей обеспечить более эффективную совместную работу и сотрудничество в общем процессе управления общественными делами при надлежащем участии и интеграции автономных властей в национальном административном пространстве.

Представительство в Парламенте и участие в процессе принятия решений на законодательном уровне также можно количественно оценить по возможности участия в Парламентских рабочих группах, созданных для решения вопросов порядка и компетенции законодательной власти. В связи с этим можно также упомянуть деятельность Рабочей группы, созданной 13 марта 2014 года распоряжением экс-председателя законодательного органа Игоря

176 Статья 80, п. (4) g) измененного Кодекса о выборах предусматривала, что одномандатные округа, созданные в автономном территориальном образовании Гагаузии, не превышают ее административных границ и не объединяются с населенными пунктами за пределами региона.

177 Заключительный отчет миссии БДИПЧ по наблюдению за досрочными выборами от 11.07.2021 в Республике Молдова, стр. 5, Варшава 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/509387.pdf>

Кормана, целью которой было изучение вопросов, связанных с выполнением конституционных положений, касающихся статуса гагаузского автономного территориального образования. В эту рабочую группу вошли представители всех парламентских фракций, а также депутаты Народного собрания Гагаузии. В результате обсуждений в этом формате переговоров, был разработан законопроект, предусматривающий изменение около 20 законодательных актов о статусе Гагаузской автономии.

Позже, после создания Парламентской рабочей группы в 2015 году, Парламент предпринял некоторые законодательные меры для прояснения полномочий автономии. Несколько законов, выдвинутых Народным Собранием, были приняты Парламентом в 2017 году. Этот процесс включал изменение нескольких законов в сфере культуры и здоровья¹⁷⁸. Был достигнут политический консенсус в отношении содержания этих законов. Также важно отметить, что высокое качество законопроектов, принятых в Парламенте, является результатом работы Парламентской рабочей группы, проведенной при поддержке технической группы экспертов по правовым вопросам и Главного юридического управления Секретариата Парламента. Помимо этих законов, в 2020 году были приняты поправки, предложенные совместной Парламентской рабочей группой к Закону о местном публичном управлении, Закону об административной децентрализации и Закону об административно-территориальном устройстве страны, которые ввели специальный уровень местного публичного управления для АТО Гагаузия¹⁷⁹.

178 В области культуры были внесены поправки в четыре закона: 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 правовом режиме военных захоронений и военно-мемориальных объектов № 161/2017//Monitorul Oficial № 335-339 от 15.09.2017; Закон о памятниках, возведенных в общественных местах № 232 от 10.11.2017//Monitorul Oficial № 429-433 от 08.12.2017. Два дополнительных закона о внесении изменений и дополнений 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, после чего в них были внесены поправки в ходе рассмотрения в Парламенте и впоследствии они были возвращены в Парламент Президентом Республики Молдова для повторного рассмотрения. Третий закон № 318 о внесении изменений в статью 27 Закона об особом правовом статусе автономии Гагаузии (Гагауз Ери), зарегистрированный в Парламенте 15.07.2016, был принят только в первом чтении. Эти проекты были повторно зарегистрированы в Парламенте группой депутатов, первые два из них были приняты парламентом в 2020 году.

179 Закон № 270 от 16.12.2020 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные 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 г. 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.

4.1.2 Законодательная инициатива Народного Собрания.

Статья 73 Конституции Республики Молдова гласит, что право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия.

Осуществляя право законодательной инициативы, депутаты и Президент Республики Молдова представляют Парламенту проекты законодательных актов и законодательные предложения, а Правительство и Народное Собрание автономного территориального образования Гагаузия - проекты законов и постановлений. Проекты законов, поданные Президентом Республики Молдова или Правительством, представляются на пленарном заседании Парламента одним из членов Правительства либо полномочным представителем Президента или Правительства, а поданные Народным Собранием автономного территориального образования Гагаузия – Председателем Народного Собрания¹⁸⁰.

Аналогично, в компетенции Народного Собрания входит 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, а также 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 Гагаузии¹⁸¹.

Народное Собрание может выйти с инициативой в Парламент о любом типе законов (кроме проектов конституционных законов), так как Конституция не предусматривает ограничений спектра вопросов, которые могут рассматриваться в законопроектах, выдвигаемых представительным органом Гагаузской автономии. Хотя право выдвигать законопроекты на национальном уровне дает возможность участвовать в законодательном процессе, на практике или, как показывает анализ имеющейся информации, обеспечение интересов автономии в национальном законодательном процессе в прошлом было относительно малоэффективно. По различным данным, с момента введения права на законодательную инициативу в 2003 году только один из 12 законодательных проектов, представленных Народным Собранием, перешел от стадии рассмотрения к стадии обсуждения на пленарном заседании Парламента¹⁸².

180 Закон о принятии Регламента Парламента № 797/1996, ст. 47 (2), <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>

181 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 12, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

182 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 49, <https://gagauzialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

Мы можем объяснить эту неэффективность, по крайней мере, в свете трех факторов: нежелание депутатов и парламентских юридических и логистических структур продвигать эти законодательные инициативы; неблагоприятная политическая конъюнктура в структуре Парламента и недостаточная способность Народного Собрания готовить и продвигать законодательные инициативы в Парламенте Республики Молдова.

На уровне Автономии отсутствуют конкретные процедуры разработки проектов национальных законов Народным Собранием. Регламент Народного Собрания подробно регламентирует порядок принятия местных законов, но процедуры разработки и представления проектов национальных законов в Парламенте Республики Молдова не регламентируются на уровне Автономии. Закон о нормативных актах и Регламент Парламента Республики Молдова содержат правила, действительные для всех субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, но Народное Собрание имеет свою собственную процедуру принятия решений и должно было создать свою собственную законодательную процедуру разработки проектов национальных законов, которые будут представляться автономией в Парламенте. Эта потенциальная процедура должна была бы предусматривать участие в процессе всех соответствующих публичных учреждений Автономии, включая Исполнительный Комитет. Отсутствует ясность в том, кто может инициировать или рекомендовать Народному Собранию разработать законопроект, который будет представлен в Парламенте; кто отвечает за разработку законодательной инициативы; должно ли Народное Собрание запросить заключение Исполнительного Комитета; как законопроекты должны обсуждаться в комиссиях Народного Собрания¹⁸³.

4.1.3 Согласование законопроектов и консультации с Народным Собранием

Проекты законодательных актов и законодательные предложения, выдвигаемые Президентом Республики Молдова, депутатами или Народным Собранием автономного территориального образования Гагаузия, направляются в Правительство на согласование. Заключение Правительства является согласно положениям статьи 131 Конституции обязательным в отношении проектов законодательных актов и законодательных предложений или поправок, которые влекут за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов¹⁸⁴.

183 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 51, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

184 Закон о принятии Регламента Парламента № 797/1996, ст. 58, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>

Закон № 100/2017, статья 32, пункт 2, 1-е подпункт. (2/1) предусматривает, что проекты нормативных актов, касающиеся статуса Автономно-территориального образования, Гагауз и/или полномочий его органов, представляются на утверждение Народному Собранию Автономно-территориального образования. Проекты нормативных актов Народного Собрания автономного территориального образования Гагаузия могут быть переданы на согласование министерствам и другим центральным органам публичного управления, ответственным за область, к которой относится соответствующий проект¹⁸⁵. Как и другие инициативы и проекты законодательных актов, проекты нормативных актов Народного Собрания должны пройти все юридические процедуры, которые предполагают согласование при определенных условиях – общественные консультации и проведение необходимых экспертиз.

Кроме того, проекты нормативных актов, разработанные Президентом Республики Молдова, депутатами Парламента и Народным Собранием автономного территориального образования Гагаузия, целью которых является гармонизация национального законодательства с законодательством Европейского Союза, передаются на согласование Правительству вместе с таблицей согласования¹⁸⁶.

Согласно Регламенту Парламента,¹⁸⁷ проекты нормативных актов, касающихся статуса автономного территориального образования Гагаузии и/или полномочий ее органов власти, направляются на согласование Народному Собранию автономного территориального образования Гагаузии. Непредставление заключения в срок до 30 дней или в более короткий срок, установленный Председателем Парламента, не препятствует рассмотрению проекта Парламентом. В случае организации постоянной комиссией, назначенной ответственной, общественных слушаний по проекту нормативного акта, касающегося статуса автономного территориального образования Гагаузии и/или полномочий ее органов управления, на слушания также приглашаются представители Народного Собрания автономного территориального образования Гагаузии.

Однако это не полностью соответствует предложению автономии о том, что изменения, относящиеся к особому статусу АТО Гагаузия, могут осуществляться только с согласия Народного Собрания¹⁸⁸.

185 Закон № 100/2017 о нормативных актах, ст. 32(5), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ru

186 Закон № 100/2017 о нормативных актах, ст. 36(5), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ru

187 Закон о принятии Регламента Парламента № 797/1996, ст. 58, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>

188 Решение № 31 ПРГ от 28.06.2016 «Об утверждении проекта закона о внесении изменений в статью 27 Закона № 344-ХІІІ от 23.12.1994 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)». Первоначально законопроект был внесен в Парламент Народным Собранием (проект закона № 318 от 15.07.2016), а затем повторно зарегистрирован в 2020 году группой депутатов (проект закона № 328 от 17.06.2020), но до сих пор не был принят Парламентом.

С точки зрения Автономии необходимость более активного подхода к продвижению интересов региона в национальном законодательном процессе была отражена в установлении процесса мониторинга национального законодательства Юридическим управлением Секретариата Народного Собрания¹⁸⁹. Механизм предусматривает подготовку, при необходимости, проектов заключений Юридическим управлением и их представление Народному Собранию на рассмотрение и утверждение.

Народное Собрание также рекомендовало Главе АТО Гагаузия обеспечить аналогичный мониторинг проектов нормативных актов Исполнительным Комитетом (включая законопроекты), подготовленные на правительственном уровне. Механизм мониторинга, установленный Народным Собранием, начал работать в последнее время. Он гарантирует мониторинг законопроектов, зарегистрированных в Парламенте, с точки зрения актуальности для реализации полномочий Автономии, а выявленные вопросы должны представляться для дальнейшего рассмотрения в комиссиях Народного Собрания¹⁹⁰.

Создание этого механизма мониторинга на уровне Автономии дополняет новые положения Регламента Парламента, касающиеся согласования Народным Собранием проектов нормативных актов, касающихся статуса автономного территориального образования Гагаузия и/или полномочий ее органов управления.

Тем не менее, следует отметить, что внесение определенных изменений в национальную правовую базу и некоторые местные законы Гагаузии (Регламент Парламента, Закон № 100/2017 и 2 местных закона), которые предусматривают передачу законопроектов и проектов нормативных актов на согласование Народному Собранию, а также проектов местных законов центральным властям, не предусматривает установление механизма выявления и отбора законопроектов в Парламенте, касающихся Автономии. Эта деятельность сводится к отправке Секретариатом Парламента в адрес Народного Собрания ссылок на законопроекты, размещенные на веб-странице Парламента. С другой стороны, Народное Собрание не обладает возможностью (в том числе знанием румынского языка) для проведения анализа всех законопроектов на веб-странице Парламента, определения проектов, касающихся Автономии, и представления соответствующих заключений.

4.1.4 Выводы

189 В Постановлении Народного Собрания № 99-VI / VI от 08.09.2017 о механизме мониторинга внесения изменений в национальное законодательство.

190 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 56, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

- ▶ Представительство и участие Автономии в национальном законодательном процессе имеет решающее значение для Гагаузии с точки зрения необходимости продвижения реализации особого правового статуса и полномочий;
- ▶ В сфере механизмов и средств участия в национальном законодательном процессе в последнее время был достигнут значительный прогресс. Реализация центральными властями и Автономией необходимости улучшения процедурных гарантий привела к предложениям о наращивании потенциала и введении новых гарантий активного и эффективного участия Автономии в законодательном процессе. Это воплотилось в создании механизма мониторинга проектов национальных законов в Народном Собрании и введении в Регламент Парламента запроса о предоставлении заключения Народного Собрания по законопроектам, касающимся статуса или полномочий Автономии;
- ▶ Ограниченные возможности (институциональные и профессиональные) по внедрению существующих и планируемых механизмов усиления роли Автономии в процессе принятия решений на законодательном уровне;
- ▶ Разработка и внедрение нормативной базы на территориальном уровне, которая будет крайне четко устанавливать и регулировать процедуры и механизмы разработки, консультаций и продвижения законопроектов для национального Парламента, являются обязательными. Эти действия должны охватывать Народное Собрание, Исполнительный Комитет, гражданское общество, другие затрагиваемые и заинтересованные стороны;
- ▶ Отсутствие институциональных отношений сотрудничества с центральными властями, участвующими в процессах консультаций, согласования, экспертизы и гармонизации проектов нормативных актов до голосования в Парламенте. Выполнение этого действия должно представлять собой совместные усилия как автономных, так и национальных властей;
- ▶ Вопрос недостаточности административного потенциала может быть решен посредством развития профессиональных возможностей и навыков государственных служащих с участием национальных поставщиков услуг обучения и профессионального развития (например, Институт публичного администрирования);
- ▶ Продвижение законодательной повестки Автономии не учитывает целесообразность сотрудничества и совместной работы с парламентскими и внепарламентскими политическими силами.

4.2 Процесс принятия решений Правительством

Рассматриваемые темы:

4.2.1 Глава (Башкан) Гагаузии – член Правительства Республики Молдова

4.2.2 Участие представителей Исполнительного Комитета в работе министерских коллегий Правительства

4.2.3 Согласование проектов нормативных актов

4.2.4 Выводы

Цели обучения:

- Знать и уметь определять степень участия властей Автономии в процессе принятия решений на правительственном уровне;
- Уметь определять место и роль Главы Гагаузии в качестве члена Правительства;
- Уметь выявлять и объяснять проблемы и решения, связанные с выполнением функции члена Правительства Главой Гагаузии;
- Уметь определить степень участия представителей Исполнительного Комитета в коллегиях министерств центрального публичного управления;
- Знать и уметь объяснить процесс согласования автономными органами проектов нормативных актов, касающихся территориальной и местной автономии.

Отношения в рамках исполнительной власти между центральной властью и Гагаузской автономией представлены, с одной стороны, Правительством Республики Молдова, всеми органами центрального отраслевого публичного управления (министерства, Государственная канцелярия, другие центральные органы публичного управления, подчиненные Правительству, и организационные структуры в их компетенции, органы публичного управления, подчиненные Правительству и регулируемые специальными законами, и автономные административные органы при Правительстве), а с другой стороны, Главой и Исполнительным Комитетом Гагаузии.

Степень участия Гагаузской автономии в процессе принятия решений на правительственном уровне характеризуется тремя основными аспектами:

- глава автономии (Башкан) является членом Правительства;
- участие представителей Исполнительного Комитета в работе Коллегий министерств Правительства;
- власти АТО Гагаузия могут выразить свое мнение относительно проектов национальных законов и правительственных актов путем представления заключений, гарантированный вариант для всех местных органов власти Республики Молдова.

4.2.1 Глава (Башкан) Гагаузии – член Правительства Республики Молдова

С точки зрения представления интересов Автономии в процессе принятия решений в Правительстве, членство Главы в Правительстве имеет весьма большое значение. Согласно ст. 14 Закона № 344/1994¹⁹¹, Глава (Башкан) является верховным официальным лицом Гагаузии, в подчинении которого находятся все органы публичного управления Гагаузии. Правительство Республики Молдова является органом публичной власти, представляющим и осуществляющим исполнительную власть в Республике Молдова, обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением¹⁹².

Статьей 10 Закона о Правительстве устанавливается структура центральной исполнительной власти, которая включает:

- a) Премьер-министра;
- b) первого заместителя премьер-министра;
- c) заместителей премьер-министра;
- d) министров;
- e) других членов, установленных органическим законом.

Другие лица, установленные органическим законом, становятся членами Правительства по праву, на основе занимаемой должности, в соответствии с применимым органическим законом и не должны быть прямо указаны в списке Правительства, представленном Парламенту в целях получения вотума доверия¹⁹³.

Аналогично, Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии гласит, что Глава Гагаузии утверждается в качестве члена Правительства Республики Молдова Указом Президента Республики Молдова¹⁹⁴.

Еще один важный вопрос касается фактической деятельности Главы в Правительстве. Инициирование проектов актов и их представление на рассмотрение Правительству входит в компетенцию министерств и других центральных административных органов. Руководители других органов власти, в том числе автономных органов публичной власти, имеют право выдвигать проекты актов на рассмотрение Правительству только через министерство или, при необходимости, руководителя другого центрального административного органа в подчинении Правительства, в компетенции которого входит осуществление государственной политики в областях деятельности, связанных с

191 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro

192 Закон № 137/2017 о Правительстве, ст. 2(1,2), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139823&lang=ru

193 Закон № 137/2017 о Правительстве, ст. 10(2), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139823&lang=ru

194 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 14(4), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru

вопросами, затрагиваемыми в этом проекте¹⁹⁵. Это также относится к Главе Гагаузии, который не имеет права инициативы в процессе принятия решений / законодательном процессе, это право имеет только Народное Собрание.

Как и любому другому члену Правительства, Положение о Правительстве наделяет Главу правом выдвигать возражения и предложения по любому проекту решения, но эти предложения могут быть приняты или отклонены только голосованием. В связи с этим эффективность механизма зависит от воли и политического контекста.

Однако, если министр или руководитель Центрального административного органа, находящегося в подчинении Правительства, не поддерживает продвижение проекта, разработанного указанными властями (включая Главу Гагаузии), руководители этих органов власти имеют право представить премьер-министру соответствующие проекты вместе с письменным отказом соответствующего министра в принятии окончательного решения о дальнейшем продвижении проекта. В исключительных случаях, с согласия Премьер-министра некоторые проекты актов могут быть переданы Правительству на рассмотрение руководителями органов публичной власти, которые не находятся в подчинении Правительства¹⁹⁶.

В целях обеспечения выполнения своих функций и полномочий Правительство может создавать комиссии, комитеты и рабочие группы, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями, утвержденными Правительством¹⁹⁷.

Организация деятельности членов Правительства осуществляется путем их участия в заседаниях Правительства, в составе комиссий, комитетов, советов и рабочих групп, созданных Правительством, в пленарных заседаниях Парламента, в заседаниях парламентских комиссий, а также в различных мероприятиях по представлению Правительства в международных отношениях¹⁹⁸. Это предоставляет дополнительные возможности для участия в процессе принятия решений на правительственном уровне для Главы Гагаузии и Исполнительного Комитета им возглавляемого.

195 Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, раздел IV, ст. 38-39, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru

196 Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, раздел IV, ст. 41, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru

197 Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, раздел I, ст. 15, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru

198 Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, раздел IV, ст. 29, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru

4.2.2 Участие представителей Исполнительного Комитета в работе министерских коллегий Правительства

В соответствии со статьей 19 Закона № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии, по предложению Главы Гагаузии, руководители соответствующих отраслевых управлений входят в состав коллегий министерств и ведомств Республики Молдова.

Коллегии министерств – это консультативные советы, которые занимаются вопросами, касающимися организации работы соответствующего министерства для продвижения политики, решения неотложных вопросов, подготовке краткосрочных и долгосрочных прогнозов. Коллегии также обсуждают вопросы, касающиеся деятельности органов публичного управления, подчиненных соответствующему министерству, рассматривают проекты нормативных актов, обсуждают отчеты и информацию, представленную руководителями подразделений министерств и подчиненных органов публичного управления. В состав коллегий входят министр (председатель коллегии), государственные секретари, главы внутренних подразделений центрального аппарата министерства, а также руководители организационных структур в области компетенции министерства и другие лица.

В состав коллегии министерства или другого центрального административного органа также могут входить представители других центральных органов публичного управления, руководители специализированных управлений Исполнительного Комитета АТО Гагаузия по предложению Главы АТО Гагаузия, а также представители академических кругов и гражданского общества¹⁹⁹.

Анализ того, как работает этот формат, показал, что эта форма участия дает очень ограниченную возможность для эффективного представления проблем автономии в исполнительных ветвях власти. Коллегии даже не служат эффективным средством информирования Автономии о повестке министерств, которая может повлиять на ее интересы. С точки зрения Автономии участие в коллегиях также нерегулярно, часто из-за барьеров, вызванных недостаточным знанием государственного языка. Как Кишинев, так и Комрат указывают на то, что эти коллегии не обеспечивают эффективного канала связи и участия, и что потребуются более эффективные каналы на ведомственном уровне²⁰⁰.

199 Закон № 98/2012 о центральном отраслевом публичном управлении, ст. 33 (4) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140180&lang=ru

200 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 41, <https://gagauzialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

4.2.3 Согласование проектов нормативных актов

Когда речь идет о разработке проектов нормативных актов и их принятии Правительством, Автономия имеет две возможности представить свои заключения:

- ▶ на этапе разработки проекта нормативного акта посредством процедуры согласования, при соблюдении общего условия для местных органов публичного управления, в соответствии с которым Правительство обеспечивает необходимые условия для участия органов местного публичного управления в консультациях по проектам правительственных актов, инициированных в областях, затрагивающих интересы местных сообществ, проводятся консультации с общественными ассоциациями местных органов власти, а также обеспечивается представительство местных органов власти в комиссиях, комитетах, советах и правительственных рабочих группах, в компетенции которых входят соответствующие области деятельности местных органов публичного управления²⁰¹.

Проекты актов отправляются в соответствующие органы публичного управления Государственной канцелярией для получения заключения в соответствии со списком заинтересованных сторон, принятом на заседании государственных секретарей. Также принимаются во внимание заключения, представленные по собственной инициативе другими субъектами, не включенными в официальный список затрагиваемых заинтересованных сторон²⁰². Заключения по проекту закона или постановления собираются Министерством, инициировавшим проект (автором).

- ▶ на этапе, когда проекты нормативных актов представляются членам Правительства перед заседанием Правительства. Государственная канцелярия передает членам Правительства, в том числе установленным органическим законом, и другим участникам заседания Правительства не менее чем за 48 часов до начала заседания Правительства проект повестки дня заседания Правительства, утвержденный Премьер-министром, и соответствующие материалы по вопросам повестки дня²⁰³. С точки зрения эффективности разработки законодательства и внесения вклада в разработку правительственных проектов законов и актов, это очень короткое время для подготовки мнений и предложений по внесению поправок.

201 Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, ст. 319, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru

202 Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, ст. 196, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru

203 Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, ст. 92, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru

На данном этапе существует очень небольшая вероятность включения каких-либо предложений по изменению проекта в повестку дня заседания Правительства, что подтверждается анализом работы исполнительной власти и попытками Главы Гагаузии продвинуть свою точку зрения.

Тем не менее, мы должны принять во внимание, что в большинстве случаев эти предложения носили глубокий политический характер, а Гагаузская автономия, как, в действительности, и центральные органы управления, мало что делают, чтобы прояснить ситуацию в рамках обычной и конструктивной административной процедуры. С одной стороны, гагаузские власти не получали запросов о представлении заключений по законопроектам, имеющим отношение к Автономии, с другой стороны, они сами только в нескольких случаях использовали существующие процедуры по своей собственной инициативе²⁰⁴. Этот факт демонстрирует отсутствие надежного и конструктивного механизма сотрудничества между центральными и автономными властями в части пленарного участия в процессах принятия решений на правительственном уровне.

4.2.4 Выводы

1. Членство Главы исполнительной власти автономного территориального образования в национальном Правительстве является превосходным примером даже для «авторитетных» демократий мира. И если говорить о роли Главы Автономии в Правительстве, то нужно смотреть на вещи «реально».

Во-первых, это представляет собой четкие гарантии представительства и участия Автономии в процессе принятия решений в Правительстве на самом высоком уровне, даже если влияние этого механизма на политику, акты и постановления Правительства ограничено. Что касается установленных функций этих механизмов, то для этой ситуации есть объективные причины. С формальной точки зрения Башкан может оказать лишь незначительное влияние на решения Правительства, поскольку имеет только один голос во всех вопросах, обсуждаемых Правительством, включая вопросы, влияющие на Автономию. Следовательно, постановления Правительства зависят от политики конкретной власти и политического контекста.

Членство Главы АТО в Правительстве обеспечивает эффективный инструмент доступа к работе Правительства и его повестке по разработке национальной политики и законодательства, а также к возможности влиять на эти решения. Этот механизм мог бы стать более эффективным инструментом представления интересов Автономии, если бы в аппарате Башкана на центральном уровне имелись более широкие возможности, включая гарантированные процедуры консультаций, которые позволили бы Башкану и исполнительным органам власти своевременно и продуманно реагировать на разработку поли-

204 Например, в процессе разработки проекта Закона об единой системе оплаты труда в бюджетной сфере № 270 от 23.11.2018//Monitorul Oficial № 441-447 от 30.11.2018.

тики и законодательства, влияющих на Автономию²⁰⁵;

2. Что касается других форм участия, то механизм, предусматривающий представительство Автономии в коллегиях министерств, представляется неэффективным, также учитывая институциональную и функциональную значимость коллегий в этих центральных органах власти. Таким образом, улучшение функционирования этих рабочих механизмов в министерствах имеет двойное значение: с одной стороны, речь идет об оптимизации работы центрального отраслевого органа управления, с другой стороны – об обеспечении присутствия и участия Автономии в процессе принятия решений в Правительстве на центральном уровне. В то же время необходимы механизмы и инструменты взаимодействия и совместной работы, нацеленные на еще более функциональные вопросы, такие как, например, совместные рабочие группы, созданные на уровне министерств, которые будут постоянно решать проблемы в области общих компетенций, а также другие конкретные вопросы, которые интересуют органы Автономии или центральные органы;

3. Органы центрального публичного управления, Государственная канцелярия должны обеспечивать участие властей Автономии в процессах принятия решений, в частности, в отношении вопросов, касающихся деятельности Гагаузии;

4. Для еще более эффективного использования роли аппарата Башкана в процессе разработки национального законодательства Исполнительный Комитет АТО Гагаузия должен повысить свой потенциал для внимательного наблюдения за процессом разработки национального законодательства и внесения своего вклада в процесс разработки законодательства и политики²⁰⁶. В частности, речь идет о мониторинге механизма разработки, согласования и продвижения (заседания государственных секретарей), в рамках которого проекты нормативных актов выдвигаются на повестку заседаний правительства.

205 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 43, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

206 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 43, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

4.3 Государственный контроль и институционально-правовые основы урегулирования споров

Рассматриваемые темы:

4.3.1 Формы контроля в публичном управлении Республики Молдова

4.3.2 Разрешение споров между центральными и автономными органами власти в рамках конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом

4.3.3 Разрешение споров между центральными и автономными органами власти в рамках судебного (административного) контроля

4.3.4 Выводы

Цели обучения:

- Знать основные формы контроля в публичном управлении;
- Уметь определить связь и соотношение между формами контроля и механизмами разрешения споров между центральными и автономными органами публичного управления;
- Уметь объяснить механизм разрешения споров между центральными и автономными органами публичного управления в рамках контроля, осуществляемого Конституционным судом;
- Уметь объяснить механизм разрешения споров между центральными и автономными властями в рамках судебного (административного) контроля.

С точки зрения взаимоотношений центральных органов публичного управления с институциональными структурами автономии, как в более широких рамках административно-территориального устройства, так и в контексте конкретного механизма самоуправления Автономии, подход центральных органов власти характеризуется присутствием государственного контроля, необходимого для обеспечения конституционного порядка и соблюдения прав граждан органами публичного управления Автономии.

В частности, контроль со стороны центральных властей направлен на обеспечение защиты граждан, соблюдение принципов верховенства закона и надлежащего управления на территории автономии. Также необходимо гарантировать защиту территории, земли и ресурсов, входящих в состав территории и национального наследия. То же самое относится и к использованию публичных финансов. Этот контроль, в частности, обеспечивается общими судебными инстанциями, органами внутренней безопасности и полиции, а в части финансов – посредством аудита. В случаях передачи автономиям законодательных полномочий и функций регулирования, государство посредством

судебного контроля осуществляет контроль за соответствием местных законов рамкам переданных полномочий²⁰⁷.

4.3.1 Формы контроля в публичном управлении Республики Молдова

С точки зрения роли и, в частности, целей, касающихся соблюдения закона в деятельности органов публичного управления; проверки средств, используемых для достижения этих целей; констатации положительных результатов и выявления отклонений от предписанных норм; установления мер по устранению выявленных недостатков, выделяют следующие формы контроля и способы достижения, действительные и для АТО Гагаузия:

- Парламентский контроль – осуществляется через постоянные комиссии (например, Комиссия по контролю за государственными финансами), подкомиссии (например, Подкомиссия по осуществлению парламентского контроля над деятельностью Службы информации и безопасности, Подкомиссия по осуществлению парламентского контроля над исполнением решений и постановлений Европейского суда по правам человека, а также постановлений Конституционного суда), специальные комиссии и следственных комиссий.

Для целей реализации этого вида контроля Парламент может создавать рабочие группы или другие формы / рабочие форматы, которые помимо контроля занимаются определением решений (в том числе законодательных) по вопросам, имеющим большое значение для общества. Примером может послужить Парламентская рабочая группа по Гагаузии, созданная Парламентом Республики Молдова в ноябре 2015 года и включающая равное число представителей Парламента Республики Молдова и Народного Собрания Гагаузии. На протяжении всего процесса диалога члены рабочей группы выявили необходимость улучшения существующих механизмов или создания новых механизмов для прояснения полномочий Автономии, а также для предотвращения и разрешения возможных споров между центральными органами власти и АТО Гагаузия.

- Контроль конституционности, осуществляемый Конституционным судом по запросу, законов и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства, а также международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова²⁰⁸.

207 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 61, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

208 Конституция Республики Молдова, ст. 135 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru

- Административный контроль – осуществляется органами публичного управления в рамках той же организационной и функциональной системы в рамках предусмотренных законом полномочий (институциональный иерархический контроль, санитарный контроль, ветеринарный контроль, таможенный контроль, финансовый налоговый контроль, экологический контроль, контроль пожарной безопасности, контроль целостности и т. д. В подавляющем большинстве случаев эти типы контроля осуществляются децентрализованными территориальными подразделениями центрального публичного управления, в обязанности которых входит оказание определенных публичных услуг и административный контроль.
- Судебный контроль – осуществляется по случаю рассмотрения конкретных дел или в особых случаях, в соответствии с законодательством, по случаю проверки законности административных актов, материализованной формой чего является административный суд. Судебный контроль заключается в осуществлении надзора за законами и действиями органов публичного управления публичных служб и государственных служащих, и в некоторых случаях также судов общего права.
- Контроль гражданского общества над процессами публичного управления – главный признак демократического общества, в котором неправительственные организации, зарегистрированные как юридические лица, могут в соответствии с законом обращаться в административные. Статья 53 Конституции предусматривает, что ими осуществляется прямой контроль над органами публичного управления. У нас мало информации о способности гражданского общества Автономии осуществлять такой контроль. В этом случае мы можем опираться на аналитическую работу, выводы и рекомендации некоммерческих организаций, национального уровня,²⁰⁹ которые способствуют установлению механизмов и отношений сотрудничества между властями Автономии и центральными властями.

4.3.2 Разрешение споров между центральными властями и органами власти автономии в рамках конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом

Законом № 344/1994 установлено право Народного Собрания обращаться в Конституционный суд в случае нарушения полномочий Автономии нормативными актами законодательных и исполнительных органов власти Республики Молдова²¹⁰. Закон о Конституционном Суде и Кодекс конституционной

209 Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova” [Корнел Чуря, Вячеслав Бербека, Пример АТО Гагаузия: развитие ситуации и рекомендации гражданского общества Республики Молдова], Кишинев: 2015, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>

210 Статья 12, пункт 3 (i) и пункты 4-6 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994//Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

юрисдикции также предусматривают это право требовать проверки конституционности законов и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства, а также любых ратифицированных международных договоров, которые могут нарушать статус Автономии²¹¹. Поправки к Закону о Конституционном суде предусматривают, что Автономия может направить ходатайство только в соответствии со статьей 111 Конституции (которая регулирует основные принципы установления Гагаузской автономии в Конституции)²¹².

В принципе, может показаться, что система разрешения споров Конституционным судом формально предоставляет Гагаузии хороший инструмент защиты ее полномочий и разрешения споров между Центром и Автономией. Однако в значительной степени защита механизмов Автономии зависит от уровня и типа закрепления ее статуса и компетенций в законодательной базе страны. Это слабость нынешнего механизма разрешения споров, которая не позволяет адекватно рассматривать конфликты, касающиеся компетенций и юрисдикции²¹³.

В контексте многих автономий Закон о статусе автономии, описывающий форму самоуправления, является частью конституционной структуры страны²¹⁴, хотя нет ничего необычного в том, чтобы положения о самоуправлении определенной территории и практические механизмы управления автономии были описаны в обычных законах страны. Тем не менее, достигнутое политическое соглашение обеспечивается конкретным закреплением статуса автономии посредством специальных процедур²¹⁵ и путем придания конституционности или большей правовой силы Закону о статусе автономии в иерархии правовых норм²¹⁶. В этом смысле обычно очень трудно изменить статус автономии ординарным законодательством, которое уступает конституционному.

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

212 Закон № 24 от 04.03.2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты//Monitorul Oficial № 100-105 от 15.04.2016

213 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 77, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

214 Статут автономии Трентино-Альто-Адидже/Зюдтироль был принят конституционным законом № 1 от 10.11.1971. Полный текст можно найти в Указе Президента № 670 от 31.08.1972.

215 Например: региональный референдум автономии Страны Басков, который необходим в случае национальных законов, влияющих на автономию, что предусмотрено статьей 46 и 47 Статута об автономии Страны Басков от 18 декабря 1979 года.

216 Например, изменения к Акту об автономии Аландских островов могут быть утверждены только в той же процедуре, что и изменения к Конституции, при этом Акт об автономии формально не является конституционным законом. Дополнительную информацию по этому вопросу можно найти в работе Сукси Маркку «Объяснение долговечности и стабильности Аландских островов по сравнению с другими моделями автономии», стр. 56-65, Международный журнал прав меньшинств и групп 20(2013), Брилл, Лейден: 2013.

В контексте АТО Гагаузия положения Конституции Республики Молдова об автономии Гагаузии содержат только общие правила самоуправления Автономии и ее отношений с центральными властями в унитарном государстве Республики Молдова²¹⁷. Соответственно, Конституционный суд обладает весьма ограниченными возможностями для разрешения споров, которые могут возникнуть в отношении юрисдикции и полномочий Автономии. Статус Автономии и способы самоуправления Гагаузии регулируются Законом № 344/1994 – органическим законом, который не имеет привилегированного положения по отношению к другим органическим законам несмотря на то, что существует другая процедура его изменения²¹⁸.

Конституционный суд постановил, что все органические законы имеют одинаковую юридическую силу, и в случае некоторых споров применяется принцип действия закона во времени, то есть приоритет отдается нормам органического закона, утвержденного позже²¹⁹. Это означает, что статус Автономии может быть материально изменен органическими законами, принятыми позже. В связи с этим рекомендации Венецианской комиссии относительно более высокого закрепления статуса автономии, установленного в Законе № 344/1994, вынесенные в контексте попыток пересмотра конституционных положений автономии в 2003 году, остаются в силе²²⁰. Закрепление механизмов

217 Конституция Республики Молдова, ст. 111 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru

218 Закон может быть изменен и дополнен только голосами трех пятых из числа депутатов, избранных в Парламент. Статья 27 Закона об особом правовом статусе АТО Гагаузия № 344 от 23.12.1994/Monitorul Oficial № 3-4 от 14.01.1995.

219 Смотрите Решение Конституционного суда № 30 от 29.04.2016, пункты 31-34: «... Конституционный суд констатирует следующее. Согласно ст. 111 ч. (7) Конституции, закон, регламентирующий особый статус автономного территориального образования Гагаузия, может быть изменен тремя пятыми голосов избранных депутатов Парламента. В то же время указанная конституционная норма относит закон, регламентирующий юридический статус Гагаузии, к категории органических законов. Конституционный суд подчеркивает, что, согласно ст. 72 ч. (1) Конституции, Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы. В своей предыдущей практике Конституционный суд отмечал, что ни один органический закон не может иметь большую юридическую силу по отношению к другим органическим законам, принятым Парламентом (ПКС № 9 от 18 февраля 1999 года, ПКС № 12 от 11 марта 1999 года). Конституционный суд отмечает в п. 34, что «оба закона являются органическими законами и обладают одинаковой юридической силой, а в случае наличия в них разногласий, используются общие принципы применения закона во времени». Суд не ссылается на другой общий принцип применения закона – *Lex specialis derogat legi generali* (специальный закон отменяет действие общего закона), также установленный в ст. 5 п. 3 Закона № 100 о нормативных актах.

220 Заключение Венецианской комиссии о Законе о внесении поправок и дополнений в Конституцию Республики Молдова, Страсбург, 21 августа 2002 г., Заключение № 191/2001 CDL-AD (2002) 20 Or. Eng. В пункте 18 на странице 4 доклада отмечается: «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, учреждения, символику, официальные языки и полномочия автономии, а формальный – это особая процедура принятия и возможного изменения специальных законов). См. также пункты 24-25, стр. 6, в которых упоминается, что Закон 1994 года должен получить конституционную поддержку.

автономии на более высоком уровне в законодательной системе Республики Молдова решит проблему стабильности и защиты статуса Автономии.

На практике Автономия редко обращалась в Конституционный суд. Ограниченные возможности для решения проблем полномочий и рассмотрения вопросов защиты механизмов автономии могут сыграть свою роль в относительно ограниченном использовании этого механизма разрешения споров властями автономии.

Кроме того, анализ применения этого механизма автономией показывает, что со стороны региона было мало обращений в Конституционный Суд, которые были успешно приняты на рассмотрение. Согласно отчетам Конституционного суда, за период 1995-2015 гг., Народное Собрание представило только 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 судом, по существу. Все обращения, кроме последнего, были возвращены, и в их рассмотрении было отказано в соответствии со ст. 40 часть (3) Кодекса конституционной юрисдикции. В отчете также указывают следующие причины возврата обращений автору: 1) обращение является необоснованным и не содержит предмета для обоснования обращения; 2) отсутствует причинно-следственная связь между оспариваемыми положениями и существующими конституционными нормами; 3) обращение не удовлетворяет официальным требованиям составления обращения; 4) автор обращения не предоставил дополнительную информацию и не ответил на вопросы Конституционного суда в течение указанного периода времени²²¹.

В этом смысле для автономии было бы полезно улучшить свои институциональные возможности и потенциал Народного Собрания для качественного составления обращений, которые будут соответствовать процессуальным требованиям и будут рассматриваться судом, по существу.

4.3.3 Разрешение споров между центральными и автономными органами власти в рамках судебного (административного) контроля

В сложившейся практике выработки и принятия законов Автономии законодательный процесс устанавливает процедуры проверки соответствия местных законов национальной законодательной базе. В связи с этим юридическая служба Народного Собрания рассматривает соответствие местных законопроектов положениям национального законодательства и запрашивает мнение Управления юстиции АТО Гагаузия (деконцентрированная структура Министерства юстиции в Комрате). Проекты местных законов также направляются для согласования в Исполнительный Комитет, который рассматривает их соответствие национальному и местному законодательству. Тем не менее, хотя вышеупомянутые процедуры существуют, разрабатываемые в рамках этой процедуры местные законы часто оспариваются в процессе контроля, проводимого центром.

221 Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, « Взаимный контроль между центром и автономией: опыт реализации статуса Гагаузии», Piligrim-Demo: 2015, стр. 8-13.

Нормативные акты, принятые Народным Собранием, подлежат административному контролю со стороны Государственной канцелярии. В случае властей АТО Гагаузия система административного контроля идентична системе, установленной для органов местного публичного управления. Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии²²² – одно из десяти бюро по всей стране, имеющих тот же статус учреждения и процедуры осуществления административного контроля, что и на остальной административной территории Республики Молдова.

Споры о соответствии актов автономии национальному законодательству направляются в суды в результате обращений, поданных Территориальным бюро Государственной канцелярии. Бюро Государственной канцелярии отправляет уведомления с просьбой о внесении изменений в местные решения и законодательство в соответствии с национальными законами. Если выявленные недостатки не устраняются соответствующим органом или если он не дает ответа, рассматриваемый акт или решение направляются на рассмотрение в суд общей юрисдикции в течение 30 дней со дня отказа в исправлении принятого решения или в течение 60 дней непредоставления ответа соответствующим органом.

Учитывая отсутствие четкого разграничения полномочий, нормативные акты автономии в принципе должны полностью соответствовать национальной законодательной базе, что подчиняет законодательный процесс Автономии положениям национальных законов²²³.

Асимметричная модель и специфика автономии не отражаются в механизме контроля (как в других сравнительных примерах)²²⁴ и работают одинаково для всех местных властей Молдовы²²⁵.

222 Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии было создано в 2011 году. В управлении работает 5 сотрудников, включая начальника управления, заместитель начальника управления, а также главный специалист, старший инспектор и административный персонал. Управление отвечает за координацию децентрализованных публичных услуг в Комрате, осуществление административного контроля, охватывающего работу 26 примарий АТО Гагаузия и работу Народного Собрания, Исполнительного Комитета и Главы АТО Гагаузия.

223 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 81, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

224 Например, на Аландских островах в соответствии с Актом об автономии все законы, принятые Аландским парламентом, должны быть утверждены президентом Финляндии в течение четырех месяцев. Если закон превышает законодательные полномочия Аландских островов, или если он влияет на безопасность страны, Президент может наложить на него вето. Таким образом, Аландские острова подвергаются четкому, хотя и ограниченному контролю со стороны центральных властей, хотя это право является лишь формальностью и фактически не используется. Чтобы избежать вето, перед представлением Президенту какого-либо законопроекта он должен быть передан Аландской делегации, которая сообщает, превысил ли местный парламент (Лагтинг) свои полномочия при принятии закона. Этот отчет передается в Верховный суд, который передает свое заключение Президенту Финляндии. Эта Делегация довольно эффективна в предотвращении серьезных споров между Аландскими островами и Финляндией

225 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 81, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

Центральные власти и Автономия имеют разные позиции в отношении того, как рассматривается соответствие местных гагаузских законов национальному законодательству посредством административного контроля со стороны Правительства (Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии) и судов общей юрисдикции. Ситуация также усугубляется несоответствиями в законодательной базе, регулирующей систему административного и судебного контроля актов автономии.

Поправки к Конституции 2003 года ввели контроль за законностью актов Автономии, указав в статье 111 (6), что «контроль за соблюдением законодательства Республики Молдова в автономном территориальном образовании Гагаузия осуществляется Правительством в соответствии с законом». Правовая норма, установленная в Конституции, является общей, и реализация этого принципа не сопровождалась полной гармонизацией соответствующей законодательной базы, включая Закон № 344/1994.

Закон об особом правовом статусе АТО Гагаузия не предусматривал текущий административный контроль за актами автономии, а лишь требует, чтобы эти акты направлялись для информации Правительству и Парламенту в течение 10 дней со дня их принятия²²⁶.

Порядок административного контроля описан в Законе о местном публичном управлении. Однако этот закон не включает акты, принятые Народным Собранием и Исполнительным Комитетом, в число актов, подлежащих обязательному контролю законности²²⁷, лишь постановляет, что деятельность органов местного публичного управления первого и второго уровней, а также органов автономного территориального образования с особым правовым статусом подлежит административному контролю в соответствии с Конституцией, настоящим законом и другими законодательными актами²²⁸. Фактически, только Постановление Правительства об организации и функционировании территориальных бюро Государственной канцелярии²²⁹, которое является нормативным актом, реализующим закон, прямо включает нормативные акты, принятые Народным Собранием и Главой, и Исполнительным Комитетом АТО Гагаузия, в список актов, подлежащих обязательному административному контролю. Хотя эта законодательная проблема кажется лишь технической по своей сути, это важный аргумент, используемый властями АТО для обоснования неотправления местных законов для прове-

226 Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 13(4), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ro#

227 Закон № 436/2006 о местном публичном управлении, ст. 64, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138962&lang=ru

228 Закон № 436/2006 о местном публичном управлении, ст. 61 (1), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141526&lang=ru

229 Постановление Правительства № 845/2009 о территориальных бюро Государственной канцелярии, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140233&lang=ru

дения административного контроля²³⁰.

В заключение: за организацию административного контроля действий органов местного публичного управления первого и второго уровня, а также территориальной автономии Гагаузия отвечают территориальные бюро Государственной канцелярии, возглавляемые представителями Правительства в территории. Порядок проверки законности регламентируется положениями ст. 62-69 Закона № 436/2006 о местном публичном управлении. Функциональные обязанности и полномочия в области контроля законности издаваемых актов закреплены в Постановлении Правительства № 845/2009 о территориальных бюро Государственной канцелярии. С 28.10.2019, территориальные бюро проверяют административные акты органов МПУ на основании раздела «Административного контроля» Государственного регистра местных актов, в соответствии с положениями Постановления Правительства № 672/2017 об утверждении положений о государственном регистре местных актов.

4.3.4 Выводы

Государственный контроль направлен на обеспечение защиты граждан, соблюдение принципов верховенства закона и надлежащего управления на территории автономии. Также необходимо гарантировать защиту территории, земли и ресурсов, входящих в состав территории и национального наследия.

Система государственного контроля в сочетании с определенными механизмами разрешения споров между различными уровнями управления представляет собой стандартный элемент общей системы публичного управления, обеспечивающий соблюдение центральными и автономными органами принципов организации и функционирования установленных между ними отношений.

С точки зрения роли и, в частности, целей, связанных с соблюдением принципов деятельности органов публичного управления, различают следующие формы контроля: парламентский контроль; административный контроль; контроль, осуществляемый Конституционным судом; судебный контроль и контроль, осуществляемый гражданским обществом.

Разрешение споров, возникающих между центральными и автономными органами власти, осуществляется как в судебном порядке, так и на основании диалога и консенсуса по спорным вопросам.

230 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 83, <https://gagauzialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

4.4 Механизмы диалога и содействия эффективному взаимодействию и сотрудничеству

Рассматриваемые темы:

4.4.1 Предпосылки развития диалога между Кишиневом и Комратом

4.4.2 Механизмы и инструменты диалога

4.4.3 Некоторые итоги и выводы по процессу диалога между Кишиневом и Комратом

Цели обучения:

- Определить роль и важность диалога как эффективного инструмента содействия построению отношений между уровнями управления;
- Уметь определять предпосылки развития диалога между центральными и автономными властями;
- Знать и уметь анализировать основные механизмы и инструменты диалога между Кишиневом и Комратом;
- Уметь анализировать некоторые результаты диалога между центральными и автономными властями и определить некоторые направления действий для содействия и развития отношений сотрудничества

Отношения между Кишиневом и Комратом предвещают запуск процесса построения доверия. В последнее время этого практически не наблюдалось. Кишинев совершенно не интересовался гагаузским вопросом, полагаясь, в основном, на политические технологии контроля гагаузских элит и игнорируя гагаузское общество. Кишиневу не удастся найти общий язык в переговорах с регионами, у него нет аналитического центра, который бы следил за развитием событий в этих регионах, он предпочитает действовать скорее реактивно, нежели чем проактивно, и из-за этого оказывается довольно уязвимым пред лицом запросов, исходящих от этих регионов. О незаинтересованности Кишинева в гагаузском вопросе говорит и тот факт, что у нас пока нет центра принятия решений, который бы регулярно занимался этой проблемой, отсутствуют специалисты, которые бы следили за ходом событий, а политики, которые в последнее время были вовлечены в решение этой проблемы в рамках рабочей группы, не обладают глубокими знаниями в этом вопросе²³¹.

Такая ситуация предполагает аналогичный подход и отношение со стороны политических элит, властей автономии, а также со стороны населения Гагаузии.

Когда речь идет о различных уровнях управления и децентрализации полномочий, в зависимости от характера предоставленных полномочий, коорди-

231 Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova” [Корнел Чурия, Вячеслав Бербека, Пример АТО Гагаузия: развитие ситуации и рекомендации гражданского общества Республики Молдова], Кишинев: 2015, стр. 5, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>

нация и сотрудничество между центральными органами и другими уровнями управления необходимы для обеспечения эффективной и действенной реализации полномочий автономных органов, поэтому необходимо создать конкретные механизмы взаимодействия или представительства.

Диалог во всех его формах представляет собой важнейшую предпосылку содействия взаимодействию и, соответственно, эффективному сотрудничеству и совместной работе. Эта аксиома в полной мере демонстрируется международными моделями и практиками, которые также могут быть успешно приняты и применены в Республике Молдова, если говорить об улучшении договоренностей и отношений между уровнями власти, между центральными властями и властями Гагаузской автономии.

Например, в Соединенном Королевстве была создана Совместная министерская комиссия для обсуждения на высоком уровне важных вопросов между тремя децентрализованными администрациями для быстрого разрешения трудностей путем заключения Меморандума о взаимопонимании и Дополнительных соглашений между шотландскими министрами в Правительстве Соединенного Королевства, Кабинетом Национальной Ассамблеи Уэльса и Исполнительным комитетом Северной Ирландии, представленными в Парламенте Заместителем премьер-министра под руководством Его Величества²³².

Еще одним примером такого механизма является Аландская делегация. Это общий орган Аландских островов и Финляндии. Она была учреждена первым Актом об автономии 1920 года, и ее первоначальной задачей было рассчитать сумму денег, которая должна была быть переведена из Финляндии Аландским островам; сегодня ее обязанности гораздо важнее, поскольку она выполняет важную функцию разрешения споров. В соответствии с Актом об автономии все законы, принятые Аландским парламентом, должны утверждаться Президентом Финляндии в течение четырех месяцев. Президент имеет право вето. Во избежание вето, перед передачей законопроекта Президенту, он представляется Аландской делегации, которая выносит заключение о том, превысил ли местный Парламент свои полномочия при принятии законодательства. Этот отчет передается в Верховный суд, который в свою очередь составляет свое заключение Президенту Финляндии. До сих пор эта Делегация была довольно эффективна в предотвращении серьезных споров между Аландскими островами и Финляндией²³³.

Создание АТО Гагаузия, по сути, является конкретным результатом диалога, который, проходя первый этап (создание территориальной автономии), должен быть продолжен с целью установления и развития отношений сотрудничества между Центром и Автономией, определения места и роли Гагаузии

232 <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/>

233 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 86, <https://gagauzialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

в национальной административно-территориальной системе и установления правовых гарантий, необходимых для защиты ее прав, а также для конкретизации обязательств, истекающих из положения и статуса территориальной автономии в рамках асимметричной системы публичного управления в унитарном государстве – Республике Молдова.

4.4.1 Предпосылки развития диалога между Кишиневом и Комратом

Правовая основа диалога между центральными и автономными властями представлена Законом № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии и Постановлением Парламента № 345/1994 от 23.12.1994 о введении в действие Закона № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии. Участие Гагаузии в процессах принятия решений на парламентском и правительственном уровнях, наряду с четким юридическим закреплением правового статуса, определяющего отношения между Центром и Автономией, являются основными направлениями действий и участия в диалоге.

Каковы основные предпосылки диалога между Кишиневом и Комратом?

- Наличие первоначальной правовой базы – Закона № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии и Постановления Парламента № 345/1994 от 23.12.1994 о введении в действие Закона № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии;
- Неопределенность правовой базы и необходимость ее гармонизации на фоне десятилетий разногласий и нерешенных вопросов между Центром и Автономией, что осознается обеими сторонами;
- Проведение референдумов в Гагаузии в феврале 2014 года и другие действия, предпринятые властями региона, повысили внимание политиков Республики Молдова и партнеров по развитию к гагаузскому вопросу;
- Активизация процессов европейской интеграции Республики Молдова, которые еще больше углубили противоречия между центральными и автономными властями, учитывая традиционный пророссийский вектор и взгляды политических элит, а также части населения автономии;
- Недостаток механизмов и инструментов для содействия диалогу в поиске решений для существующих проблем.

4.4.2 Механизмы и инструменты диалога

Говоря о механизмах и инструментах диалога между Центром и Автономией, гораздо проще решить существующие проблемы с помощью метода «децентрализации процессов», что подразумевает создание большего количества возможностей, механизмов и инструментов диалога с участием ряда участников или заинтересованных сторон.

Из этих соображений, учитывая спектр существующих проблем между Центром и Автономией, существующие предпосылки решения проблем, а также аспекты сотрудничества, определенные в существующей правовой базе, можно выделить четыре потенциальные формы (платформы) диалога:

- Диалог на парламентской платформе;
- Диалог на правительственной платформе;
- Диалог на экспертной площадке с участием академических кругов и вовлеченного и заинтересованного гражданского общества;
- Диалог при поддержке партнеров по развитию с участием всех заинтересованных сторон.

Диалог на парламентской платформе – это самый важный механизм, который может помочь решить существующие проблемы между Центром и Автономией. Изменение правовой базы, устранение моментов неопределенности и неясных толкований, установление правового статуса Автономии в отношении процессов и органов власти, входящих в систему государственного публичного управления, уточнение полномочий – вот основные возможные действия при условии наличия необходимой политической воли всех вовлеченных сторон.

Первым шагом в установлении диалога между центральными властями и политиками автономного региона на парламентской платформе стало распоряжение экс-председателя законодательного органа Игоря Кормана от 13 марта 2014 года о создании рабочей группы, целью которой было рассмотрение вопросов, касающихся исполнения конституционных положений, касающихся статуса автономного территориального образования Гагаузия. В эту рабочую группу вошли представители всех парламентских фракций, а также депутаты Народного Собрания Гагаузии. В течение четырех месяцев эта рабочая группа провела несколько встреч, на которых поднимался вопрос функционирования Гагаузской автономии. Считаем, что работа этой рабочей группы не привела к значительным результатам, поскольку она не смогла предложить жизнеспособные решения по улучшению отношений между Кишиневом и Комратом.

После парламентских выборов ноября 2014 года и выборов Башкана в марте 2015 года была возобновлена идея создания институционализированной дискуссионной платформы между представителями Парламента Республики Молдова и Народного Собрания. Так, при поддержке организации Crisis

Management Initiative (СМІ), которая выполняла функции добрых услуг, было организовано несколько информационных визитов для представителей Народного Собрания и Парламента Республики Молдова в государства, имеющие регионы со статусом автономии. СМІ установила неформальную платформу, которая помогает поддерживать постоянный диалог между Кишиневом и Комратом на исполнительном и законодательном уровнях. Эта неформальная платформа также поддерживает работу официального процесса путем укрепления доверия и совместного решения проблем. В рамках этого проекта члены группы посетили Южный Тироль (Италия), Уэльс (Великобритания) и Анладские острова (Финляндия). Во всех трех местах группа изучала успешные модели децентрализации и в каждом случае накапливала информацию об отношениях между автономией и центральными властями.²³⁴

В результате была создана еще одна рабочая группа из представителей Парламента Республики Молдова и Народного Собрания. Постановление № 206 от 20.11.2015²³⁵ устанавливает принцип паритета в работе этой рабочей группы, состоящей из равного числа представителей законодательного органа Республики Молдова и Народного Собрания и имеющей по одному назначенному сопредседателю рабочей группы. Одна из основных целей этой группы – избежать политизации своей деятельности и основываться в своей работе на рассмотрении законодательных вопросов.

Задачи рабочей группы²³⁶:

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-ХІІІ от 23 декабря 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

234 Berbeca V, „Dosarul găgăuz: de la confruntare la dialog” [Бербекa В., Дело Гагаузии: от конфронтации к диалогу], с. 8, https://moldova.fes.de/fileadmin/user_upload/SocialPolicyBriefs/DOSARUL_GAGAUZ-FINAL_5_.pdf

235 Постановление № 206 от 20.11.2015 Парламента Республики Молдова о создании рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности автономного территориального образования Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ru

236 Постановление № 206 от 20.11.2015 Парламента Республики Молдова о создании рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности автономного территориального образования Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия, ст. 4 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ru

с положениями Конституции и Законом об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344-ХІІІ от 23 декабря 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.

Согласно Регламенту о деятельности рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности АТО Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия²³⁷, на платформе этой Рабочей группы рассматриваются вопросы, связанные с исправлением и разработкой законодательства, принятого Народным Собранием, и национального законодательства в рамках конституционных норм, касающихся статуса Гагаузии, гармонизацией соответствующего законодательства с Законом об особом правовом статусе Гагаузии, который будет предложен на рассмотрение Парламенту, и, в случае необходимости, Народному Собранию АТО Гагаузия. Рабочая группа также предоставляет экспертизу и участвует в поиске решений для текущих проблем, возникающих между Центром и Автономией, по просьбе Председателя Парламента или Председателя Народного Собрания Гагаузии.

Деятельность членов рабочей группы координируется двумя сопредседателями, назначенными в соответствии с актом о создании рабочей группы или избранными членами рабочей группы.

Рабочая группа обычно работает в рамках закрытых заседаний. По решению рабочей группы некоторые заседания могут проводиться в открытом формате. На заседании рабочей группы могут присутствовать:

- депутаты Парламента и депутаты Народного Собрания;
- специалисты и эксперты, обеспечивающие секретарскую работу;
- местные и иностранные эксперты, консультирующие рабочую группу;
- представители органов власти, партнеров по развитию, гражданского общества, приглашенные рабочей группой;
- другие приглашенные лица.

237 Решение № 1 от 23.02.2016 об утверждении Регламента о деятельности рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности АТО Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=I0Ticx0asAg%3d&tabid=237&language=ro-RO>

Диалог на правительственной платформе – может стать важным дополнением к диалогу, уже начатому на парламентской платформе, и внести существенный вклад в углубление отношений между Центром и Автономией. Отношения между Кишиневом и Комратом на уровне ветви исполнительной власти крайне важны, учитывая, прежде всего, факт членства Башкана в Правительстве, присутствие представителей гагаузских властей в коллегиальных рабочих органах центральных органов публичной власти, присутствие органов исполнительной власти автономии в советах по управлению фондами развития (экологический фонд, дорожный фонд и др.), а также исходя из осуществления функций контроля, осуществляемых Правительством над деятельностью публичного управления Автономии в Комрате.

Из этих соображений, организация и постоянство диалога на правительственной платформе, помимо существующих механизмов, может принимать институционализированную форму. Государственная канцелярия как учреждение, уполномоченное осуществлять административный контроль над актами, издаваемыми местными властями и властями автономии, отвечает за обеспечение действенного и эффективного взаимодействия между центральным и местным публичным управлением. Формирование структурного подразделения в Государственной канцелярии, посвященного регулированию отношений с властями автономии, может оказать содействие в диалоге, сотрудничестве и эффективном взаимодействии.

О необходимости механизма диалога и совместной работы на правительственной платформе свидетельствует деятельность Экспертной группы по правовым вопросам, поддерживающей работу Парламентской рабочей группы, которая ясно продемонстрировала необходимость технической экспертизы. В этой связи проведение технических дискуссий в конкретных областях с общими компетенциями требует участия исполнительного уровня. В этом контексте создание совместной рабочей группы или механизма в рамках исполнительной власти, который сможет постоянно решать технические вопросы, обеспечит преемственность и стабильность, необходимые для законодательного диалога, который занимается рассмотрением законодательных вопросов и уточнением полномочий²³⁸.

Что касается диалога на платформе экспертов с участием вовлеченных и заинтересованных академических кругов, и гражданского общества, а также диалога, которому способствуют партнеры по развитию с участием всех заинтересованных сторон, то эти две формы диалога могут быть объединены, равно как возможно объединение также с механизмами диалога на парламент-

238 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 100, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>

ской или правительственной платформе. Такая возможность исходит даже из положений Постановления Парламента № 206 от 20.11.2015 г.²³⁹, где в статье 5 предусмотрено, что в случае необходимости рабочая группа может обратиться за поддержкой к международным партнерам Республики Молдова, а также к специализированным неправительственным организациям, которые выразят свою готовность обеспечить необходимое наблюдение, посредничество и техническую поддержку, консультации, обучение и опыт. Во избежание дублирования действий международным донорам предлагается координировать с рабочей группой мероприятия и проекты, которые будут реализовываться в АТО Гагаузия.

Эта возможность также упоминается в Регламенте о деятельности рабочей группы и представляет собой практику работы рабочей группы.

Успех рабочей группы во многом зависит от профессиональной подготовки ее членов. На месте этой структуры было бы целесообразно создать экспертную комиссию с постоянным статусом. Такое учреждение исключило бы идеологический фактор внутри рабочей группы и стало бы важным элементом в реализации задач рабочей группы. Такая структура могла бы снизить напряженность во всех сложных проблемах, которые могут возникнуть между региональными и национальными властями по вопросам, касающимся интересов региона. Согласно заявлениям депутата Народного Собрания, эта комиссия могла бы служить смягчающим фактором благодаря обсуждению последствий разумных решений до их принятия на национальном уровне²⁴⁰.

4.4.3 Некоторые итоги и выводы по процессу диалога между Кишиневом и Комратом

Анализ процесса непрерывного диалога, проходившего в рамках Парламентской рабочей группы (ПРГ), показал, что Рабочая группа является важным и ценным элементом в попытке решить законодательные вопросы, касающиеся статуса, места и роли Автономии в административно-территориальной системе Республики Молдова.

Создание и работа ПРГ установили доверие и сотрудничество между центральными властями и Автономией, что привело к значительным прямым и косвенным результатам. По итогам работы Рабочей группы по Гагаузии за

239 Постановление № 206 от 20.11.2015 Парламента Республики Молдова о создании рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности автономного территориального образования Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия, ст. 5 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ru

240 Berbeca V, „Dosarul găgăuz: de la confruntare la dialog” [Бербек В., Дело Гагаузии: от конфронтации к диалогу], стр. 11, https://moldova.fes.de/fileadmin/user_upload/SocialPolicyBriefs/DOSARUL_GAGAUZ-FINAL_5_.pdf

2015-2022 годы в цифрах²⁴¹, можно отметить следующее:

- В целях уточнения компетенций было проанализировано более 600 нормативных актов, предложено 30 законопроектов о внесении изменений в законодательство, 9 проектов приняты Парламентом;
- В 2016 году в Комрате было открыто Агентство регионального развития, благодаря которому были реализованы десятки проектов стоимостью в сотни миллионов леев²⁴²;
- Был утвержден новый Механизм мониторинга проектов национальных законов, созданный в Народном Собрании Гагаузии в 2017 году;
- Был создан Механизм взаимных консультаций по проектам нормативных актов в процессе принятия решений, одобренный Рабочей группой в 2022 году. В рамках этого механизма Парламент Республики Молдова, центральные органы публичного управления будут проводить консультации с Народным Собранием/Исполнительным Комитетом Гагаузии по вопросам, касающимся статуса или полномочий АТО Гагаузия в случае рассмотрения проектов по изменению национального законодательства. Власти АТО Гагаузия будут консультироваться с центральными органами при принятии местных законов в соответствии с полномочиями автономии;
- Представители властей АТО Гагаузия были назначены членами национальных советов по администрированию национальными фондами: Дорожный фонд и Фонд регионального развития.

Последние решения Рабочей группы в 2023 году касаются утверждения Руководства по коммуникации (стандартная операционная процедура (СОП) по информационному взаимодействию Парламентской рабочей группы по Гагаузии), утверждения Коммуникационной стратегии и рабочего плана Парламентской рабочей группы по Гагаузии, создания Бюро переводов нормативных актов АТО Гагаузия²⁴³.

4.4.4. Выводы

Эффективность управления на различных уровнях управления во многом зависит от качества отношений между институциональным и функциональным уровнями управления в административно-территориальной системе. Анализ этой системы отношений в случае Республики Молдова и Гагаузской автономии предлагает некоторые важные выводы и направления действий:

241 Результаты деятельности Рабочей группы по Гагаузии 2015-2022 в цифрах, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2023/12/infografic-RO-tipar-2.pdf>

242 См. Результаты деятельности Рабочей группы по Гагаузии 2015-2022 в цифрах, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2023/12/infografic-RO-tipar-2.pdf>

243 Доклады Парламента с АТО Гагаузия, <https://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluiUTAGagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>

1. Сравнительная практика могла бы указать на важные направления действий для диалога и совместной работы. Однако важно иметь в виду, что механизмы, используемые в других случаях, разрабатывались в конкретном контексте конкретных государств с различными соотношениями и отношениями между уровнями правительства (автономными территориями). Диалог между Центром и Автономией и соответствующие механизмы диалога и решения проблем должны корректироваться с учетом процессов и текущих условий, характерных для административно-территориальной системы Республики Молдова, а также вопросов Автономии, требующих решения;
2. Анализ и совершенствование национальной нормативно-правовой базы, а также нормативно-правовой базы Автономии следует продолжать, чтобы обеспечить более высокий уровень совместимости, предсказуемости и эффективности для успешной реализации национальной и региональной политики развития;
3. Как и в отношениях центральных органов публичного управления с местными, разграничение полномочий остается важным вопросом на повестке дня отношений между Правительством и Автономией;
4. Анализ и повышение эффективности институциональных механизмов сотрудничества и координации действий, как на законодательном, так и на исполнительном уровне для достижения целей надлежащего управления и непрерывного развития на территориальном и национальном уровнях;
5. Необходимо постоянно поддерживать и расширять меры по укреплению доверия между центральными властями и Автономией. Для диалога сотрудничества необходимо понимание функционирования автономии в государстве и того, как этот общий принцип должен соблюдаться и отражаться в институциональных механизмах. С этой точки зрения улучшение потенциала и понимания того, как асимметричная модель самоуправления может работать в государстве, являются важными компонентами необходимых мер по укреплению доверия²⁴⁴;
6. Крайне необходимо укрепление институционального и функционального потенциала на уровне национальных властей и властей Гагаузской автономии. Институциональная и функциональная синхронизация позволила бы решить больше проблем и обеспечила бы гораздо более высокий уровень участия Автономии в общей системе управления общественными делами в Республике Молдова;

244 Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 5.

7. Необходимо расширить политическое пространство действий политических партий Республики Молдова на территории Автономии и вовлечь политических деятелей Гагаузии в продвижение местной повестки дня через платформы и программы национальных партий;
8. Создание политических партий, представляющих интересы Автономии в политическом процессе на национальном уровне;
9. Продвижение и внедрение обширной программы профессионального обучения и развития государственных служащих Автономии, в том числе, в сфере языковых навыков;
10. Необходимо лучше понимать, как асимметричная модель самоуправления может функционировать в административной системе, и что означает самоуправление Автономии в общей структуре административно-территориальной организации унитарного государства Республики Молдова. Это понимание должно определяться и продвигаться, в том числе академическими кругами, что сделает эту область важной темой научных исследований;
11. Важным компонентом необходимых мер по укреплению доверия является способность властей Автономии управлять сферами, закрепленными в их компетенции. Сильным фактором влияния, который часто менял отношение национальных властей в таких случаях, является демонстрация способности Автономии управлять конкретными сферами, входящими в ее компетенции, тем самым подтверждая преимущества принципа субсидиарности;
12. Анализ отношений между Центром и Автономией, и, в частности, анализ работы Парламентской рабочей группы, показывает, что гарантия успеха этих механизмов заключается в системном и постоянном подходе к процессам;
13. Участие всех действующих лиц и заинтересованных сторон в диалоге между Кишиневом и Комратом является важной предпосылкой для обеспечения успеха (центральные власти, власти Автономии, научные круги, гражданское общество, партнеры по развитию и т. д.);
14. Более активное участие граждан в процессах публичного управления значительно повысит легитимность потребностей и запросов Автономии в диалоге с центральными властями.

Библиографические ссылки:

Нормативные акты

1. Избирательный кодекс Республики Молдова, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134589&lang=ru
2. Конституция Республики Молдова, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ru
3. Решение Конституционного Суда № 30 от 29.04.2016, <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=202&l=ro?tip=decizii&docid=202&l=ro>
4. Решение № 31 ППГ от 28.06.2016 «Об утверждении проекта Закона о дополнении статьи 27 Закона № 344-XIII от 23.12.1994 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери)», <https://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuUTAGagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>
5. Решение № 1 от 23.02.2016 «Об утверждении Регламента о деятельности рабочей группы по обеспечению, в рамках конституционных норм, функциональности АТО Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия», <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=I0Ticx0asAg%3d&tabid=237&language=ro-RO>
6. Постановление Народного Собрания № 99-VI/VI от 08.09.2017 о механизме мониторинга внесения изменений в национальное законодательство, <https://www.gagauzia.md/ro/ato-gagauziya/>
7. Постановление Правительства № 845/2009 о территориальных бюро Государственной канцелярии, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140233&lang=ru
8. Постановление Правительства № 610/2018 об утверждении Положения о Правительстве, раздел IV, ст. 38-39, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ru
9. Постановление № 206 от 20.11.2015 Парламента Республики Молдова о создании рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности автономного территориального образования Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия, ст. 5 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=89691&lang=ru
10. Закон о принятии Регламента Парламента № 797/1996, <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=kP8IUHRhX%2bU%3d&tabid=294&language=ro-RO>

11. Закон № 100/2017 о нормативных актах, ст. 36(5), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140251&lang=ru
12. Закон № 137/2017 о Правительстве, ст. 10(2), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139823&lang=ru
13. Закон № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), ст. 12, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136220&lang=ru
14. Закон № 436/2006 о местном публичном управлении, ст. 64, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141526&lang=ru
15. Закон о библиотеках № 160 от 20.07.2017//Monitorul Oficial № 301-305 от 8.08.2017; https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120694&lang=ru
16. Закон о Конституционном суде № 317 от 13.12.1994//Monitorul Oficial № 8 от 07.02.1995, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=87443&lang=ru
17. Закон о музеях № 262 от 07.12.2017//Monitorul Oficial № 7-17 от 12.01.2018; https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105639&lang=ru
18. Закон № 24 от 04.03.2016 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»//Monitorul Oficial № 100-105 от 15.04.2016, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91938&lang=ru
19. Закон № 270 от 16.12.2020 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128269&lang=ro
20. Закон о внесении изменений и дополнений в Закон о памятниках, возведенных в общественных местах № 232 от 10.11.2017// Monitorul Oficial № 429-433 от 08.12.2017, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=101673&lang=ru
21. Закон о режиме воинских захоронений и военно-мемориальных объектах № 161 от 20.07.2017//Monitorul Oficial № 335-339 от 15.09.2017; https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100369&lang=ru
22. Статут автономии Трентино-Альто-Адидже/Зюдтироль был принят конституционным законом № 1 от 10.11.1971. Полный текст можно найти в Указе Президента № 670 от 31.08.1972.

Список литературы

1. Berbeca V., „Dosarul găgăuz: de la confruntare la dialog” [Бербека В., Дело Гагаузии: от конфронтации к диалогу], https://moldova.fes.de/fileadmin/user_upload/SocialPolicyBriefs/DOSARUL_GAGAUZ-FINAL__5_.pdf
2. Cornel Ciurea, Veaceslav Berbeca, „Cazul UTA Găgăuzia: evoluții și recomandări din partea societății civile din Republica Moldova” [Корнел Чурия, Вячеслав Бербека, Пример АТО Гагаузия: развитие ситуации и рекомендации гражданского общества Республики Молдова], Кишинев: 2015, <http://www.viitorul.org/files/5.pdf>
3. Елена Куйжуклу, Михаил Сиркели, Взаимный контроль между центром и автономией: опыт реализации статуса Гагаузии, Piligrim-Demo: 2015, стр. 8-13.
4. <http://4.https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/>
5. Махнийкова З., Бескиеру И., Отчет «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», Кишинев, 2021, стр. 49, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2022/06/The-Guide-Russian-version-WEB.pdf>
6. Заключительный отчет миссии БДИПЧ по наблюдению за досрочными выборами от 11.07.2021 в Республике Молдова, стр. 5, Варшава 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/509387.pdf>
7. Доклады Парламента с АТО Гагаузия, <https://www.parlament.md/Actualitate/RaporturileParlamentuluicuUTAGagauzia/tabid/237/language/ro-RO/Default.aspx>
8. Результаты деятельности Рабочей группы по Гагаузии 2015-2022 в цифрах, <https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2023/12/infografic-RO-tipar-2.pdf>

Общие выводы

Проблемы, с которыми сталкиваются современные государства, разнообразны и могут отличаться в зависимости от геополитического, экономического, социального и технологического контекста каждой конкретной страны. Тем не менее, есть несколько всеобщих проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются многие государства: изменение климата, геополитическая напряженность и конфликты, экономическое и социальное неравенство, технологии и кибербезопасность, миграция и беженцы, терроризм и экстремизм, пандемии и глобальное здоровье.

На национальном уровне эти проблемы определяют социальную картину и характеризуют форму организации и проявления государственной власти.

В связи с этими глобальными проблемами для Республики Молдова, более чем когда-либо, очень важно обеспечить «надлежащее управление» на всех уровнях, которое поможет решить внутренние проблемы и объединить общество вокруг национальных ценностей, основанных на мирном сосуществовании и понимании между представителями всех национальностей нашей страны.

В свете данного курса «Административно-территориальная организация государства и многоуровневое управление – теория, сравнительная практика и контекст Республики Молдова» внутренние конфликты представляют постоянную угрозу для безопасности и стабильности страны. Они могут подпитываться территориальными спорами, экономическим соперничеством или идеологическими разногласиями. Для преодоления этих ситуаций, требуется много терпения и сдержанности, знаний и навыков, воли и ясного политического и административного видения.

Вот почему формирование потенциала и повышение осведомленности более широких групп заинтересованных сторон по текущим темам так важны и необходимы.

