

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Реформа местного публичного управления в Республике Молдова – перспективы для АТО Гагаузия

мун. Комрат, 2026

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Реформа местного публичного управления в Республике Молдова - перспективы для АТО Гагаузия
мун. Комрат, 2026

Авторы:

Игорь ГУСЕЙНОВ - эксперт в области публичного управления, д-р экон. наук

Михаил ШАЛЬВИР - эксперт в области публичного управления

Настоящий аналитический обзор подготовлен в период перехода реформы местного публичного управления в Республике Молдова, от этапа концептуальных дискуссий к фазе практической подготовки нормативной базы и её реализации. Документ призван представить объективную оценку влияния предстоящих преобразований на АТО Гагаузия, а также сценарии и рекомендации, направленные на институциональное укрепление органов власти автономии в новых условиях.

Обзор подготовлен в рамках Гражданской диалоговой платформы АТО Гагаузия в партнёрстве с Центром Региональных Политик и Реформ и СМІ – Фонд мира Мартти Ахтисаари в рамках проекта «Gagauzia Dialogue», реализуемого СМІ при поддержке Швеции.

Данный материал адресован органам местного публичного управления АТО Гагаузия, представителям органов местного публичного управления I уровня, центральным органам публичной власти Республики Молдова, экспертному сообществу, а также международным партнёрам по развитию и другим заинтересованным лицам.

Мнения и выводы, изложенные в настоящем аналитическом обзоре, принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию СМІ – Фонд мира Мартти Ахтисаари или донора и партнёра по развитию. Авторы несут ответственность за точность и полноту приведённой информации на момент подготовки документа.

© 2026. Все права защищены. Воспроизведение материалов допускается при условии указания источника.

Контакты: Центр Региональных Политик и Реформ, мун. Комрат,
ao.cpr@gmail.com

Список сокращений

к аналитическому обзору «Реформа местного публичного управления в Республике Молдова — перспективы для АТО Гагаузия»

Сокращение	Расшифровка / пояснение
АТО Гагаузия	автономное территориальное образование Гагаузия — территориальная автономия с особым правовым статусом в составе Республики Молдова
АТЕ	административно-территориальная единица
НСГ	Народное Собрание Гагаузии — представительный орган автономии
РМ	Республика Молдова
НДС	налог на добавленную стоимость
ОМПУ	органы местного публичного управления
МПУ	местное публичное управление
I уровень	первый уровень местного публичного управления, включающий сёла, коммуны, города и муниципии в соответствии с законодательством Республики Молдова
II уровень	второй уровень административно-территориального устройства, включающий районы, муниципии второго уровня и иные единицы, предусмотренные законодательством
СМІ	СМІ – Фонд мира Мартти Ахтисаари
СРРР	Центр Региональных Политик и Реформ
Gagauzia Dialogue	проект, реализуемый СМІ при поддержке Швеции

Содержание

Список сокращений.....	3
Введение	5
I. Нормативно-правовая база и институциональные рамки в АТО Гагаузия.....	7
II. Текущая социально-экономическая ситуация в автономии	10
III. Потенциальное влияние реформы на АТО Гагаузия	14
IV. Сценарный анализ реализации реформы на уровне автономии	18
Сценарий 1. «Сохранение статус-кво»	18
Сценарий 2. «Полное вовлечение»	19
Сценарий 3. «Собственная модель»	20
V. Модели реализации сценария «Собственная модель»	23
Модель А. Функциональная интеграция.....	23
Модель Б. Гибридная модель	23
Модель В. Радикальная институциональная реформа.....	24
VI. Выводы и рекомендации	29

Введение

Республика Молдова вступает в решающую фазу административной реформы. За концептуальными дискуссиями последних лет идёт практическая работа: публичные слушания, нормативные акты, финансовые стимулы, конкретные сроки. Новая система полностью должна заработать к местным выборам 2027 года.

Особое внимание в документе уделяется тому, что нынешний концепт реформы не в полной мере учитывает специфику Гагаузии. В частности, процедура добровольной амальгамации для населенных пунктов автономии требует участия Народного Собрания Гагаузии и последующего обращения в Парламент. В условиях ограниченной функциональности НСГ это создает риск фактического выпадения Гагаузии из добровольного этапа реформы и неравного доступа к финансовым стимулам. Аналогичные коллизии возникают и в отношении нормативной амальгамации.

АТО Гагаузия в этом процессе занимает особое место. Во-первых, автономия является единственной территориальной единицей страны, чей статус обозначен органическим законом. Во-вторых, вопрос территориального устройства Гагаузии по закону находится в исключительной компетенции Народного Собрания. Это означает, что механическое применение национального Закона № 225/2023 на территории автономии юридически некорректно.

Хотя данный правовой режим обеспечивает Гагаузии важную юридическую гарантию, объективный анализ показывает, что в процессе реализации реформы могут возникнуть отдельные институциональные и правоприменительные сложности. В условиях внедрения реформы автономия может столкнуться с вызовами, связанными с перераспределением функциональных компетенций между уровнями власти, изменением системы и механизмов публичных финансов, избирательной системы автономии и др.

Настоящий аналитический обзор подготовлен в период стратегического перехода реформы местного публичного управления в Республике Молдова от этапа концептуальных дискуссий к фазе практической подготовки соответствующей нормативной базы и её реализации. Документ адресован органам местного публичного управления АТО Гагаузия, представителям местного публичного управления I уровня, центральным органам публичной власти Республики Молдова, международным партнёрам по развитию, а также широкому кругу экспертов и другим заинтересованным лицам.

Основная цель работы - не предложить единственно возможную карту реформы, а представить объективную оценку влияния грядущих преобразований на АТО Гагаузия, а также выработка сценариев и рекомендаций, направленные на институциональное укрепление органов власти в новых условиях.

Документ анализирует нормативно-правовую базу, социально-экономическое положение автономии, потенциальное влияние реформы, основные сценарии и модели действий, а также предлагает практические рекомендации для органов автономии, примаров, местных советов, центральных органов власти.

I. Нормативно-правовая база и институциональные рамки в АТО Гагаузия

Правовой статус АТО Гагаузия является уникальным элементом государственного устройства Молдовы, что предопределяет особую процедуру реализации общенациональных реформ на территории автономии.

АТО Гагаузия обладает правовым статусом, закреплённым сразу на 3-х нормативных уровнях: конституционный уровень, органический закон национального законодательства и основной закон автономии – Уложение Гагаузии, которые определяют, как реформа может и не может применяться на территории автономии:

- [Конституции Республики Молдова](#) (ст. 111), которая закрепляет за Гагаузией статус автономно – территориального образования с особым статусом, являющегося как форма самоопределения гагаузов:

Ст. 111 ч. (1) Гагаузия - это автономно-территориальное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова, которое самостоятельно, в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения.

...

- Закон РМ «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» № [344/1994](#), имеющий статус органического закона, гарантирующий автономии право самостоятельно решать вопросы «политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения». НСГ наделено законодательными полномочиями в установленных сферах. Вместе с тем разграничение компетенций между центральными и органами власти автономии на практике остаётся предметом постоянных разногласий, что обусловлено как неполнотой отдельных правовых норм, так и отсутствием устойчивых механизмов межинституционального диалога.

Основным для понимания правовых рамок реформы является положение статьи 12 ч. (3) Закона РМ «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» № 344/1994, которое прямо относит решение вопросов территориального устройства автономии к исключительной компетенции НСГ:

Ст. 12 ч.(3) Кроме того, к компетенции Народного Собрания относятся:
а) решение в определенном законом порядке вопросов территориального устройства Гагаузии, установления и изменения категории населенных пунктов, границ районов, городов и сел, их наименования и переименования;

...

- Аналогичные положения закреплены в [Уложении Гагаузии \(Гагауз Ери\)](#), которое относит к ведению НСГ как решение вопросов административно-

территориального устройства, так и определение порядка организации и деятельности органов местного публичного управления:

Ст. 51 К компетенции Народного Собрания Гагаузии относится:

...

4) решение в определенном законом порядке вопросов административно-территориального устройства Гагаузии;

...

7) определение порядка организации и деятельности органов местного публичного управления;

...

Данная норма воспроизведена в Законе РМ «Об административно-территориальном устройстве РМ» № [764/2001](#), что свидетельствует о последовательном намерении законодателя зафиксировать автономный характер этой компетенции на всех уровнях нормативного регулирования:

Ст. 18 (2) Решение вопросов территориального устройства Гагаузии, установления и изменения категории населенных пунктов, границ районов, городов и сел, их наименований относится в соответствии с законом к компетенции Народного Собрания.

...

Взаимное подкрепление этих норм создаёт юридический фундамент, защищающий автономию от одностороннего вмешательства центра в вопросы территориальной организации.

Изложенные правовые нормы имеют прямые практические последствия для применения Закон РМ «О добровольном укрупнении административно-территориальных единиц» № [225/2023](#) на территории Гагаузии.

Ст. 11 (8) В случае процессов добровольного укрупнения АТЕ первого уровня в составе автономного территориального образования Гагаузия в отступление от положений частей (3) - (7) органы местного публичного управления АТЕ, выбранной в качестве административного центра укрупненной АТЕ, направляют в Народное собрание Гагаузии досье, содержащее все решения о добровольном укрупнении, принятые местными советами рассматриваемых АТЕ. Народное собрание Гагаузии рассматривает досье и в случае утверждения представляет Парламенту для рассмотрения и при необходимости для принятия соответствующий проект закона о внесении изменений в Закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова № 764/2001.

Несмотря на наличие правовых норм, на практике возникают споры между органами центрального управления и местными властями автономии. Данные споры, как правило, носят не столько юридический, сколько институциональный и политический характер. Стороны по-разному интерпретируют границы компетенций в условиях, когда механизмы разрешения разногласий законодательно не формализованы.

Вместе с тем было бы ошибочным рассматривать институциональную обособленность автономии как основание для самоустранения от процессов административной модернизации. Гагаузия заинтересована в эффективной системе управления не менее, чем любой другой регион страны. Примэрии автономии в равной мере нуждаются в доступе к финансовым инструментам реформы, программам развития инфраструктуры и механизмам межмуниципального сотрудничества.

Позитивная динамика для автономии в значительной мере определяется тем, насколько последовательно органы управления Гагаузии смогут отстоять правовые гарантии автономии как субъекта, обладающего исключительной компетенцией в вопросах территориального устройства, и одновременно обеспечить примэриям доступ к ресурсам и возможностям, которые предполагает общенациональная административная реформа.

Особый правовой статус Гагаузии следует рассматривать не только как гарантию от механического применения общей национальной модели, но и как правовую основу для разработки собственной модели реформы местного публичного управления. Конституция РМ, Закон №344/1994, Закон №764/2001 и Уложение Гагаузии создают для автономии отдельный институциональный режим, в рамках которого вопросы территориальной организации и порядка организации органов местного публичного управления не могут решаться исключительно по общей административной логике.

Это означает, что Гагаузия вправе не только реагировать на национальную реформу, но и представить собственную модель ее реализации на территории автономии. Такая модель должна быть совместима с общими целями реформы, то есть укрепление местных органов власти, повышение качества услуг, рост финансовой устойчивости, доступ к фондам развития и европейским ресурсам, но при этом учитывать специальный статус автономии, ее внутреннюю правовую систему, демографическую структуру, территориальную конфигурацию и особенности межбюджетных отношений.

Данный подход не является исключительным или конфликтным. Напротив, сам правительственный концепт реформы уже признает возможность асимметричных решений для отдельных территорий. Так, для района Тараклия предлагается специальная модель, отличная от общей схемы реорганизации районов: трансформация в муниципий второго уровня с сохранением АТЕ первого уровня в его составе. Это показывает, что национальная реформа не обязательно должна применяться ко всем территориям одинаково.

Основной вопрос состоит не в том, применяется ли реформа к Гагаузии, а в том, каким образом она применяется. Юридически и политически устойчивым решением является не механическое копирование общей модели, а согласованная асимметричная модель, разработанная с участием органов автономии, примаров, местных советов, граждан и центральных органов власти.

II. Текущая социально-экономическая ситуация в автономии

АТО Гагаузия включает 26 административно-территориальные единицы I уровня, которые объединяют 32 населенных пункта: 2 муниципия (Комрат, Чадыр-Лунга) и 1 город (Вулкэнешты) и 29 сёл.

Внутренне автономия поделена на 3 района, как административно-территориальные единицы второго уровня: Комратский, Чадыр-Лунгский и Вулкэнештский. Данные районы существуют лишь в нормах местного законодательства, но не признаются национальным.

Численность населения по последним данным составляет порядка 103 668 человек с обычным местом жительства (согласно переписи 2024 года). Демографическая ситуация в автономии отражает общереспубликанские тенденции, однако имеет ряд региональных особенностей. Фиксируется устойчивое сокращение численности населения, прежде всего в сельских административно-территориальных единицах, вследствие эмиграции и естественной убыли.

За период 2014-2024 годов численность населения РМ с обычным местом жительства сократилась с 2,8 млн. до 2,4 млн. человек. Абсолютные потери составили около 380,0 тыс. человек, или 13,6% от численности 2014 года.

Демографическая ситуация в АТО Гагаузия характеризуется более острой убылью населения по сравнению со среднереспубликанскими показателями. Численность населения сократилась с 134,5 тыс. до 103,7 тыс. человек - на 30,9 тыс. человек или на 22,9%. Темп убыли в АТО Гагаузия почти вдвое превышает общереспубликанский показатель.

Данная тенденция обусловлена совокупным воздействием нескольких факторов: продолжающейся эмиграцией, естественной убылью населения (превышением смертности над рождаемостью) и другими факторами.

Статистические данные фиксируют устойчивую тенденцию к урбанизации как на уровне страны, так и на уровне АТО Гагаузия. Удельный вес городского населения в АТО Гагаузия увеличился с 36,2% в 2014 году до 42,8% в 2024 году (+6,6 процентных пункта). Тем не менее автономия по-прежнему сохраняет преимущественно сельский характер расселения и более 57% жителей проживают в сельской местности.

Проанализировав распределение по численности населения, то отметим, что из 26 населенных пунктов АТО Гагаузия в 15 населенных пунктах численность составляет менее 3000 человек.

Особую обеспокоенность вызывает положение 9 населённых пунктов (34,6% от общего числа) с численностью населения менее 1 500 человек, в том числе 4 сёл (15,4%) с численностью менее 1000 человек. Подобный масштаб расселения свидетельствует о реальных рисках запустения отдельных сельских территорий и деградации местной инфраструктуры.

Финансовая устойчивость органов местного публичного управления I уровня в Гагаузии остаётся одной из наиболее острых системных проблем. Большинство сельских примэрий характеризуются высокой степенью зависимости от трансфертов из бюджета автономии и государственного бюджета, где собственные доходы во многих случаях покрывают менее 20-30% текущих расходов.

По данным за 2022 – 2025 годы, доля трансфертов из государственного бюджета РМ в доходах консолидированного бюджета автономии превышает 60% и имеет тенденцию к росту (табл. 2.1).

Таблица 2. 1. Структура доходов консолидированного бюджета АТО Гагаузия, %

Источник	2022	2023	2024	2025
Собственные доходы	38,5	37,7	37,4	36,5
Собираемые доходы	1,7	2,7	1,5	1,8
Гранты	0,3	0,2	0,3	0,2
Трансферты из бюджета РМ	59,5	59,4	60,8	61,5

Собственные доходы в абсолютных цифрах растут, но их доля падает, потому что трансферты растут быстрее. Соответственно, любое изменение формулы распределения средств на государственном уровне немедленно отражается на бюджете автономии.

В 2024 году поступления налога на прибыль юридических лиц обвалились на 18,2% к 2023-му, в 2025-м падение продолжилось ещё на 14,7%.

Расходная часть характеризуется социальной направленностью, а не инвестиционной. Социальная сфера занимает 76% – 78% всех расходов. Расходы на персонал выросли с 52,5% в 2022 году до 59,8% в 2025-м.

Проанализировав исполнение бюджетов I уровня, что на этом уровне бюджетная уязвимость более очевидна. Собственные доходы покрывают лишь 15 – 30% расходов примэрий, а остальное трансферты.

К числу структурных факторов, определяющих данное положение, относятся:

- слабая налоговая база, обусловленная сокращением числа занятых, низкой активностью местного предпринимательства и проявление теневой экономики;

- кадровый голод, особо проявляющийся в малых селах (с менее 3000 жителей), где административный персонал (аппарат примэрии) часто ограничен 3-5 сотрудниками, которые вынуждены совмещать различные функции, что ведет к снижению качества управления. Штатные расписания малых примэрий часто не восполняются в полной мере, а отсутствие человеческих ресурсов и низкий

уровень оплаты труда не позволяют привлекать квалифицированных специалистов.

- накопленный инфраструктурный дефицит, дороги местного значения, системы водоснабжения и канализации, объекты социальной инфраструктуры требуют значительных инвестиций, которые выходят за рамки возможностей местных бюджетов;

- особенности межбюджетных отношений внутри автономии, то есть механизм распределения ресурсов между бюджетом АТО Гагаузия и бюджетами примэрий I уровня не всегда обеспечивает предсказуемость и достаточность финансирования.

Состояние инфраструктуры и уровень доступности публичных услуг в разных частях автономии существенно варьируются. Муниципии и город располагают относительно развитой базой сферы услуг. В то же время, отмечается неравномерное развитие коммунальной инфраструктуры в населённых пунктах автономии.

Уровень доступа к централизованным системам водоснабжения высокий - 84,4% (при среднем по стране 65,6%). Однако главным вызовом являются огромные потери воды в сетях, в некоторых населённых пунктах данный показатель достигает более 60%.

В 15 из 26 административно-территориальных единиц (57,7%) централизованная система канализации полностью отсутствует. Из 10 населённых пунктов, где она функционирует, уровень подключения жителей остается низким. Очистными сооружениями располагают только 9 населённых пунктов, причем в Комрате и Чадыр-Лунге они устарели и требуют модернизации.

К сильным сторонам населённых пунктов автономии относится высокий уровень освещенности городских улиц – 96,3% (по стране этот показатель составляет 82,7%).

Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием составляет 394,8 км, показав рост на 8,7% за последние 5 лет. Тем не менее, качество транспортной связи между населенными пунктами страдает из-за высокого физического и морального износа общественного транспорта, что затрудняет как хозяйственную деятельность, так и доступ населения к услугам в центрах укрупнённых единиц в случае реформы.

Процесс оптимизации сети учреждений образования уже происходит независимо от реформы местного публичного управления. За последние 10 лет произошло сокращение общего числа доуниверситетских учреждений с 49 до 45 единиц. Оптимизация затронула прежде всего начальные школы и малокомплектные гимназии, которые были либо закрыты, либо преобразованы в комплексы с детскими садами. В настоящее время на территории Гагаузии функционирует 45 доуниверситетских учебных заведений, включая 3 комплекса

(гимназия - детский сад), 19 гимназий и 23 лицея, также функционируют 56 учреждений раннего образования.

Уровень внедрения электронных государственных услуг (цифровизация услуг) в сельских примэриях остаётся низким, что ограничивает возможности для дистанционного обслуживания населения.

В контексте инициированной центральными властями административной реформы публичного управления (в частности, Закона РМ «О добровольном укрупнении административно – территориальных единиц» № 225/2023), политический дискурс внутри Гагаузии остается двойственным.

С одной стороны, правительство Республики Молдова подчеркивает, что механизмы добровольного укрупнения и стимулирующие фонды полностью открыты для примэрий из АТО Гагаузия. С другой стороны, власти автономии дистанцируются от общенациональных процессов реформирования, воспринимая любые изменения административно-территориального устройства с осторожностью, опасаясь ущемления полномочий, закрепленных в Законе об особом правовом статусе Гагаузии №344/1994.

Процесс изменения административных границ внутри автономии осложнен специфической многоуровневой процедурой. Согласно ст. 11 ч.8 Закона № 225/2023 о добровольном укрупнении административно-территориальных единиц, для примэрий Гагаузии предусмотрен особый механизм:

1. Местные советы заинтересованных населённых пунктов принимают решения об укрупнении.

2. Досье направляется не напрямую в Правительство, а в Народное Собрание Гагаузии.

3. НСГ рассматривает документы и, в случае одобрения, представляет в Парламент РМ проект закона о внесении изменений в Закон № 764/2001 об административно-территориальном устройстве.

Текущая ситуация в АТО Гагаузия демонстрирует противоречие между объективной социально-экономической необходимостью укрупнения и политической обособленностью автономии от общенациональной повестки реформ. Автономия обладает уникальным институциональным механизмом для реализации реформы, однако промедление во внедрении новых административных практик может способствовать дальнейшей поддержке неэффективной системы управления и потерей значительных финансовых стимулов и источников со стороны государственного бюджета и международных фондов, а также возрастанию разногласий между центральными органами власти и автономии.

III. Потенциальное влияние реформы на АТО Гагаузия

Реформа местного публичного управления и, в частности, процесс добровольного укрупнения органов местного публичного управления, несут в себе как значительные возможности для социально-экономического рывка АТО Гагаузия, так и серьезные риски в случае политической или институциональной изоляции автономии.

АТО Гагаузия входит в реформу с 4-мя основными структурными вызовами:

1. демографический спад;
2. высокая и нарастающая финансово-трансфертная зависимость;
3. кадровый голод на местах;
4. физический и моральный износ инфраструктуры.

При этом имеются институциональные возможности: правовой особый статус, собственный законодательный орган, опыт межмуниципального сотрудничества, особенности центрального бюджета Гагаузии.

Влияние реформы на автономию необходимо рассматривать в нескольких измерениях: финансово-экономическом, административно-функциональном и политическом.

Большинство малых примэрий автономии сегодня функционируют как «распределители зарплат», где собственные доходы покрывают лишь часть административных расходов, а зависимость от трансфертов из государственного и центрального бюджета автономии остается сложной. Участие в реформе предполагает для укрупненных АТЕ автономии доступ к финансовым стимулам:

1. Для объединившихся примэрий предусмотрено значительное увеличение капитальных инвестиций из Фонда стимулирования укрупнения на реализацию инфраструктурных проектов, таких как водоснабжение, канализация и ремонт дорог.
2. В рамках реформы предполагается оставлять на местном уровне большую долю собираемых налогов, включая часть НДС, что будет способствовать расширению налоговой базы и укреплению финансовой автономии населённых пунктов.
3. Достижение демографического порога жизнеспособности (более 3000 жителей) является важным критерием, в том числе для национальных фондов и международных доноров. Укрупненные населенные пункты автономии смогут формировать конкурентоспособные проектные заявки и способствовать привлечению внешних фондов, недоступных для малых и раздробленных сел.

Проблема административно-функционального аспекта, и именно проблема кадрового дефицита, является одной из самых острых для сельской местности Гагаузии. Низкие зарплаты и отсутствие человеческих ресурсов ведут к недостатку специалистов.

Потенциальное негативное влияние на АТО Гагаузия связано не с самой реформой, а с отказом от обсуждения и участия в ней. Из-за политической поляризации и дистанцирования властей автономии от инициатив центральных властей, Гагаузия рискует упустить момент и остаться за пределами текущего этапа модернизации.

Если другие районы Республики Молдова активно включатся в процесс добровольного укрупнения и начнут осваивать выделенные финансовые стимулы (на момент подготовки Аналитического обзора, по данным Государственной канцелярии РМ и Государственного [реестра](#) местных актов, 540 органов местного публичного управления инициировали процедуру добровольного укрупнения), отказ Гагаузии от реформы приведет к ряду системных рисков:

- Села автономии будут и дальше терять население и инфраструктурную привлекательность по сравнению с населёнными пунктами из соседних районов, где уже инициированы пилотные проекты.
- Сохранение мелких примэрий заморозит ситуацию, при которой у местной власти физически нет средств на обеспечение базовых нужд граждан (освещение, водоснабжение, вывоз твёрдых бытовых отходов).
- Если этап добровольного объединения будет проигнорирован, в будущем государство может перейти к нормативным (императивным) формам укрупнения, что оставит автономию без переходных финансовых бонусов и возможности самостоятельно конфигурировать границы новых АТЕ.

Баланс рисков и возможностей (табл. 3.1) зависит не от самой реформы, а от того, какую позицию занимает автономия. При пассивной позиции риски реализуются почти автоматически, возможности остаются невостребованными. В случае проактивного подхода, может наблюдаться противоположная ситуация.

Таблица 3. 1. Сводная таблица рисков и возможностей

Измерение	РИСКИ	ВОЗМОЖНОСТИ
Институциональный	Прецедент обхода компетенций НСГ при прямом применении национальных норм; правовая неопределённость для примэрий.	Принятие местного закона НСГ подтверждает исключительную компетенцию автономии.
Финансовый	Изменение формулы трансфертов может сократить поступления в бюджет АТО Гагаузия. Трансферты уже превышают 60% доходов автономии. Радикальное изменение системы и механизма местных публичных финансов.	Доступ к Фонду стимулирования укрупнения, рост доли налоговых отчислений, в т. ч. часть НДС; прямой доступ к международным ресурсам.

Кадровый	Сохранение модели 3-5 сотрудников в сельской примэрии. Отток подготовленных специалистов. Штатные расписания не согласуются центром из-за несоответствия нормативам.	Укрупнение создаёт условия для содержания узкопрофильных специалистов.
-----------------	--	--

Отдельного анализа требует вопрос о том, каким образом опубликованный концепт реформы фактически соотносится с правовым режимом Гагаузии. На уровне общей риторики концепт исходит из того, что механизмы добровольного укрупнения и финансовые стимулы открыты для всех АТЕ первого уровня страны. Однако применительно к Гагаузии данное утверждение не учитывает специальную процедуру, прямо предусмотренную Законом №225/2023.

Для обычных административно-территориальных единиц процесс добровольного объединения строится вокруг решений местных советов, подготовки досье, рассмотрения на национальном уровне и последующего внесения изменений в Закон №764/2001. Для Гагаузии предусмотрен дополнительный обязательный этап: досье об объединении направляется в Народное Собрание Гагаузии, которое рассматривает его и, в случае одобрения, представляет Парламенту проект закона о внесении изменений в Закон №764/2001. Именно этот дополнительный этап создает практическую коллизию. При нынешнем состоянии институтов автономии, когда Народное Собрание находится в условиях ограниченной функциональности до формирования нового состава, населенные пункты Гагаузии объективно не могут пройти процедуру в те же сроки и на тех же условиях, что и населенные пункты в других районах страны. Следовательно, даже если отдельные населенные пункты Гагаузии готовы к добровольному укрупнению, они оказываются в менее благоприятном положении по сравнению с остальными примэриями Республики Молдова.

Отметим, что Гагаузия не столько юридически исключена из добровольной реформы, сколько де-факто поставлена вне равного доступа к добровольному этапу. Без специальной переходной нормы или финансового окна для Гагаузии дополнительная процедура через Народное Собрание может привести к тому, что местные органы власти автономии не успеют воспользоваться финансовыми стимулами, предусмотренными для добровольно объединяющихся примэрий.

Данная проблема особенно существенна с учетом того, что официальные документы Правительства предусматривают значительные стимулы для добровольного укрупнения: подготовительный трансферт, инфраструктурный стимул, увеличенный до 3 000 леев на жителя, и последующую бюджетную поддержку в 2028–2030 годах. Если примэрии Гагаузии не смогут пройти процедуру из-за институциональной нефункциональности НСГ, они фактически потеряют доступ к этим преимуществам не по своей вине.

Аналогичная коллизия возникает и в отношении нормативного объединения. В концепте Правительства нормативное укрупнение

рассматривается как следующий этап реформы для примэрий, не достигающих минимального порога в 3 000 жителей. Однако применительно к Гагаузии такой подход не может быть реализован автоматически, поскольку территориальное устройство автономии относится к компетенции Народного Собрания. Следовательно, нормативное объединение населенных пунктов Гагаузии без специальной процедуры согласования с НСГ создало бы высокий риск правового и политического конфликта.

Нынешний концепт реформы содержит пробел, который предусматривает общую логику добровольной и нормативной амальгамации, но не предлагает полноценного механизма для Гагаузии как автономии со специальным правовым режимом. В результате автономия оказывается между 2-мя рисками: с одной стороны, потерять доступ к финансовым стимулам добровольного объединения; с другой стороны, столкнуться с нормативным объединением без собственной модели и без полноценного участия своих институтов.

IV. Сценарный анализ реализации реформы на уровне автономии

В данной главе рассмотрим сценарии, чтобы предположить, как изменится автономия в зависимости от решений, принятых в ближайшее время. Любая работа с реформой в итоге сводится к выбору между тремя позициями: ничего не менять, принять национальную модель целиком, разработать свою.

Если упростить, всё остальное представляют уже вариации и производные от этих 3-х базовых подходов. Они могут быть интересны с точки зрения деталей и технической реализации, но не меняют главного выбора. Именно на этом уровне принимается стратегическое решение, а дальше начинается уже настройка и проработка выбранного направления.

К концу 2026 года государственные власти Республики Молдова планируют завершить нормативную подготовку реформы. Местные выборы 2027 года пройдут уже по новой административной карте. Окно для принятия принципиального решения по позиции Гагаузии закрывается во второй половине 2026 года, а после этого автономия будет адаптироваться к национальным решениям, а не формировать собственные.

Принципиальный выбор сводится к трём позициям.

Сценарий 1. «Сохранение статус-кво»

Не блокирование реформы, а отсутствие решения по ней. НСГ не обсуждает данный вопрос и, соответственно, не принимает местного нормативного акта. Исполком также не формулирует официальной позиции.

Первый год-полтора этот сценарий выглядит безопасно. Никаких спорных решений, никаких политических обострений, статус-кво сохраняется. Но доступ к Фонду стимулирования укрупнения и к международным программам, ориентированным на укрупнённые единицы, постепенно закрывается. Примэрии соседних районов подают заявки, а примэрии из автономии не имеют такой возможности.

К 2027 году разрыв становится видимым. Укрупнённые единицы соседних районов получают дополнительные инфраструктурные инвестиции, приоритет в программах развития, формируются единые центры предоставления услуг и т.д. В АТО Гагаузия может наблюдаться иная ситуация. Примэрии с численностью ниже 3 000 жителей формально существуют, но функционально не справляются.

Главная проблема этого сценария заключается в создании политического прецедента. Если автономия не предлагает решения сама, центральные власти рано или поздно начинают считать, что вправе предложить его за неё. Нормативный (императивный) этап реформы после 2027 года будет легче обосновать именно неэффективностью добровольного этапа в автономии. Контраргумент об особом статусе сохраняется, но его политический вес

снижается, потому что предыдущие два-три года автономия не использовала свой статус для собственных предложений и решений.

Если автономия не предлагает собственную модель, центральные органы власти получают политический аргумент о том, что Гагаузия не использует свои полномочия для модернизации. В этом случае защита особого статуса становится менее убедительной, поскольку не сопровождается практическим предложением.

Если центральные органы власти или отдельные участники процесса попытаются завершить объединение населенных пунктов Гагаузии без предусмотренной законом роли НСГ, это создаст высокий риск оспаривания и усилит политический конфликт между Комратом и Кишинёвом. Такой сценарий не обеспечивает устойчивости реформы.

Анализируя текущую политическую динамику, этот сценарий наиболее вероятен. И, в надежде на то, что предложенная реформа обойдет Гагаузию стороной, отсутствуют активные предложения и решения со стороны местных и региональных властей Гагаузии, которые заняли выжидательную позицию.

Сценарий 2. «Полное вовлечение»

Второй возможный путь развития событий предполагает отказ властей автономии от разработки собственной модели укрупнения в пользу принятия общенациональных норм. В рамках данного сценария Народное Собрание Гагаузии фактически самоустраняется от процесса адаптации реформы к реалиям автономии. В результате реформа реализуется строго по общенациональной модели.

На практике реализация этого сценария в краткосрочной перспективе (2026 - 2027 годы) примэрии автономии получают доступ к национальным механизмам финансирования. Ожидается, что на первом этапе сформируются от 6 до 8 укрупненных административных кластеров на базе тех сел, где присутствует историческая инфраструктурная связность и готовность местных властей к кооперации. В эти новые центры начнут поступать стимулирующие фонды, запустятся инфраструктурные проекты, а заработные платы государственных служащих возрастут. Однако за этими экономическими стимулами скрывается нюанс. Новая административно-территориальная карта Гагаузии будет сформирована механически, исключительно на основе экономических и демографических критериев, предложенной Государственной канцелярии РМ, в то время как этнокультурные, исторические и логистические особенности автономии могут быть учтены не на достаточном уровне.

Реализация реформы по национальной модели создает опасный для Комрата политико-правовой прецедент, когда де-факто признается, что вопросы внутреннего территориального устройства автономии могут решаться по общим правилам. Это приведет к политическому нивелированию статьи 12 Закона № 344/1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери). Несмотря на то, что

юридически норма останется в силе, на практике она лишится своего непосредственного содержания.

С одной стороны, автономия получает безусловные финансовые стимулы. С другой стороны, эти экономические проблемы первого уровня местного публичного управления решаются ценой утраты политической компетенции. Отказавшись от реализации собственной компетенции в вопросах административно-территориального устройства, Гагаузия добровольно отдает свой главный институциональный рычаг.

По мнению авторов, это маловероятный сценарий, но возрастает по мере того, как примары будут осознавать финансовое давление.

Сценарий 3. «Собственная модель»

Данный сценарий предполагает, что НСГ принимает местный закон об административном реформировании автономии. Одновременно Исполком активно включается в имплементацию принятых политик, оказывая содействие примэриям в переходный период.

Местный закон фиксирует три вещи. Первое, подтверждает исключительную компетенцию НСГ по вопросам территориального устройства автономии. Второе, устанавливает критерии и стимулы для добровольного объединения, адаптированные к специфике Гагаузии (демография, этнокультурный фактор, инфраструктурная связность и др.). Третье, создаёт региональный механизм поддержки объединяющихся единиц, дополняющий национальные инструменты.

Реализация данного сценария в установленные общенациональные сроки объективно затруднена в силу предвыборного и электорального цикла НСГ. В данный период НСГ ограничен в реализации своих полномочий, в частности принятии местных законов.

В этой связи сценарий «Собственная модель» предполагает обоснованную отсрочку относительно общенационального графика реформы. Автономия не синхронизирует свои действия с национальным законодательным процессом, а приступает к полноценной реализации после формирования нового состава НСГ. Этот временной разрыв не является отклонением от курса, он создаёт необходимые условия для качественной разработки местного закона, широкого публичного обсуждения.

Первый период (до формирования нового созыва НСГ) остаётся наиболее сложным. Разработка местного закона требует времени и квалифицированного юридического сопровождения. При сохранении высокого уровня политической конфронтации между Комратом и Кишинёвом реализация сценария может существенно осложниться.

Основной риск состоит в том, что, если центральное правительство откажется признавать местный закон юридически обоснованным, автономия окажется с принятым актом, но без фактического его исполнения. Этот риск

снижается, если переговоры с центром ведутся параллельно с разработкой нормативного акта, а не после его принятия.

Сценарий требует высокой политической воли, квалифицированной юридической поддержки и устойчивого межинституционального взаимодействия внутри автономии.

Сценарий «Собственная модель» целесообразно понимать не как одномоментное принятие местного закона и не как отказ от национального графика реформы, а как переходный механизм, состоящий из нескольких последовательных этапов.

Этап 1. Немедленная позиция автономии до утверждения национального законодательного пакета.

Гагаузия должна официально заявить, что поддерживает цели реформы местного публичного управления, но требует специального переходного режима для применения реформы на территории автономии. На этом этапе необходимо сформулировать обращение к Парламенту, Правительству и Государственной канцелярии с предложением закрепить отдельную переходную норму по Гагаузии.

Этап 2. Сохранение добровольного укрупнения для примэрий, готовых к реформе.

Отсрочка должна касаться только нормативного объединения. Она не должна блокировать добровольное укрупнение там, где местные советы и жители готовы к объединению. Для таких примэрий необходимо предусмотреть специальное финансовое окно, позволяющее зарезервировать или предоставить поддержку даже при более длительной процедуре через НСГ и Парламент.

Этап 3. Подготовительная работа без изменения границ.

До формирования полноценного нового состава НСГ можно и нужно проводить работу, не требующую изменения административных границ: анализ возможных кластеров, аудит имущества и обязательств, оценку кадров, моделирование финансовых последствий, анализ доступности услуг, развитие межмуниципального сотрудничества и совместных коммунальных услуг.

Этап 4. Разработка собственной модели после формирования функционального НСГ.

После восстановления полноценной работы Народного Собрания должна быть создана рабочая группа по реформе местного публичного управления в Гагаузии с участием депутатов НСГ, примаров, представителей Исполкома, экспертов, гражданского общества и, при необходимости, Государственной канцелярии. В течение 3 месяцев такая группа должна подготовить проект модели реформы, а в течение 6 месяцев – проект автономного нормативного пакета.

Этап 5. Пилотные кластеры и добровольные объединения.

Прежде чем переходить к нормативному объединению, целесообразно запустить 1-2 пилотных кластера в тех зонах, где есть инфраструктурная связность, готовность местных советов и понятная финансовая логика. Это позволит проверить на практике механизмы представительства, единые центры оказания услуг, распределения инвестиций и новой финансовой модели.

Этап 6. Реализация реформы в течение следующего мандата примаров.

Полноценное внедрение собственной модели целесообразно планировать на следующий мандат местных органов власти. Такой подход позволит избежать административного шока, сохранить доверие населения и обеспечить синхронизацию территориальной, функциональной и финансовой реформы.

Таким образом, сценарий «Собственная модель» не является способом затянуть реформу. Напротив, он позволяет разделить реформу на управляемые этапы: добровольные и функциональные меры запускаются сразу, а нормативное объединение проводится после восстановления дееспособности автономных институтов и подготовки правовой модели.

Сводная сравнительная матрица, предлагаемых сценариев, представлена в таблице 4.1.

Таблица 4. 1. Сравнительная матрица сценариев

Параметр	Сценарий 1: «Сохранение статус-кво»	Сценарий 2: «Полное вовлечение»	Сценарий 3: «Собственная модель»
Правовой статус автономии	Формально сохранён, политически ослабляется	Размытие общей процедуры	Подтверждается и укрепляется
Доступ к финансовым стимулам реформы	Ограниченный	Полный	Полный
Учёт специфики автономии	Не реализуется	Минимальный	Полный
Институциональная сложность	Низкая	Средняя	Высокая
Риск принудительного укрупнения с 2027 г.	Высокий	Снят	Снят
Вероятность реализации	Высокая	Низкая	Средняя

V. Модели реализации сценария «Собственная модель»

Решение разработать свою модель само по себе не отвечает на вопрос какую именно. Под одним и тем же стратегическим выбором скрываются принципиально разные технические решения. От минимальных вмешательств, не меняющих ни границ, ни институтов автономии, до радикальных, реформирующих не только примэрии, но и сами органы власти Гагаузии.

Модель А. Функциональная интеграция

Данная модель является с минимальным вмешательством и заключается в объединении услуг без объединения территориальных границ.

На территории автономии формируются 4-5 функциональных кластеров. Один-два вокруг Комрата, один вокруг Чадыр-Лунги, один вокруг Вулкэнешты, при необходимости, пятый на базе Конгаза. Каждый кластер представляет собой ассоциацию межкоммунитарного сотрудничества и развития, которая берёт на себя предоставление общих услуг: водоснабжение, канализация, санитарная очистка, общественный транспорт, освещение, юридическое обслуживание малых примэрий, разработка проектных заявок и др.

Все 26 органов местного публичного управления первого уровня АТО Гагаузия сохраняются. Местные советы и примары остаются на своих местах. Внутреннее районное деление автономии ликвидируется. Уровень и организационная структура Народного Собрания и Исполкома остаётся без изменений.

Узкопрофильные специалисты (юристы, специалисты по закупкам, специалисты по привлечению инвестиций и др.) переходят из штата отдельных примэрий в штат ассоциации. Количество мест не сокращается резко, но качественно растёт. Вместо одного перегруженного человека «на всё» в каждом малом селе - команда специалистов, обслуживающая кластер из 5-7 примэрий.

Прямой доступ к Фонду стимулирования укрупнения отсутствует, потому что границы не меняются. Но имеется доступ к специальным программам поддержки межкоммунитарного сотрудничества. Экономия от устранения дублирующих функций оценочно составляет 12-16% административных расходов в среднесрочной перспективе.

Главный риск заключается в том, что модель остаётся постоянным состоянием, а не переходным этапом. В этом случае автономия получает промежуточный результат: качество услуг растёт, но финансовые стимулы реформы остаются недоступными в полном объёме. Второй риск заключается в неравномерности развития кластеров (один работает успешно, другие лишь формально).

Модель Б. Гибридная модель

Данная модель предполагает межкоммунитарное сотрудничество как основная практика плюс точечное укрупнение там, где оно целесообразно.

Реформа реализуется параллельно по двум направлениям. Направление 1 - функциональная интеграция, как описано в модели А. Направление 2 - точечное укрупнение в 2-3 пилотных зонах, где есть инфраструктурная связность и готовность местных советов.

Как результат, большинство сельских примэрий сохраняются. Внутреннее районное деление автономии ликвидируется. Уровень НСГ и Исполкома остаётся без изменений. После реализации пилотных укрупнений общее число административно-территориальных единиц первого уровня в автономии может сократиться с 26 до 20.

Модель В. Радикальная институциональная реформа

Предложенная модель предполагает реализацию реформы всех уровней одновременно: примэрии, районы, Исполком, НСГ.

В рамках реализации данной модели предполагается сокращение числа административно-территориальных единиц первого уровня с 26 до 12. Малые сёла объединяются по принципу инфраструктурной связности и этнокультурной общности.

Внутреннее районное деление автономии (Комратский, Чадыр-Лунгский, Вулканештский районы) ликвидируется.

Структура Исполкома пересматривается с учётом новой административной карты, проводится сокращение числа управлений, одновременно усиливая стратегические функции.

Избирательная система автономии пересматривается с учётом новой административно-территориальной карты. Так как снижение числа административно-территориальных единиц первого уровня до 12 потребует пересмотра избирательных округов. Возможный сценарий, переход от чисто территориальной модели округов к смешанной. Это отдельный политический вопрос, требующий широкой дискуссии в автономии.

Таблица 5. 1. Сравнительная таблица моделей реализации

Параметр	А. Функциональная интеграция	Б. Гибридная модель	В. Радикальная институциональная реформа
Изменение АТЕ I уровня	Нет (26 → 26)	Точечное (26 → 20)	Глубокое (26 → 12)
Реформа районного уровня	Да	Да	Да
Реформа Исполкома и НСГ	Нет	Нет	Да
Доступ к Фондам	Ограниченный	Частичный	Полный

Экономия админ. расходов	Низкая	Средняя	Высокая
Юридическая сложность	Низкая	Средняя	Высокая

Сводная таблица (табл. 5. 1) позволяет сопоставить представленные выше 3 модели по основным параметрам. Отметим, что ни одна модель не является «правильной» сама по себе. Выбор зависит от того, что для автономии приоритетнее - скорость, объём ресурсов, политическая устойчивость или системность изменений.

Из таблицы видно, что каждая модель оптимальна в своих условиях. Не существует универсальной правильной конструкции. Кроме того, отметим, что модели не взаимоисключающие и возможны различные комбинации.

Анализ правового статуса автономии, её социально-экономического положения и сценариев участия в реформе приводит к одному принципиальному выводу: реализация реформы для АТО Гагаузия не может быть идентичной той, что применяется к обычным районам страны. Уникальный правовой статус автономии, исключительная компетенция Народного Собрания в вопросах территориального устройства и, что не менее существенно, текущий внутривнутриполитический кризис формируют ситуацию, в которой механическое следование общенациональному графику нереалистично и контрпродуктивно.

Выход состоит в разделении единого процесса на два параллельных решения, которые реализуются независимо друг от друга и не блокируют один другой. Первое решение представляет собой *отсрочку нормативного объединения и подготовка собственной модели*.

Нормативное (юридически обязывающее) укрупнение АТЕ откладывается до момента, когда Народное Собрание будет способно полноценно выполнять свои функции, после преодоления политического кризиса.

Переходный период используется продуктивно: разрабатывается собственная модель реформы, адаптированная к специфике автономии, ведутся консультации с примерами и переговоры с центром.

Второе решение – это *добровольное укрупнение для тех административно-территориальных единиц, которые готовы действовать уже сейчас*.

Это запускает реформу «снизу», создаёт практические прецеденты и обеспечивает примерам доступ к финансовым инструментам, не дожидаясь общеавтономного нормативного решения.

Преимущество переходного механизма в том, что он снимает ложную дилемму «или участие в реформе, или её блокировка». Автономия не отказывается от модернизации и не выпадает из общенационального процесса, а добровольная консолидация продолжается на тех территориях, где для неё есть

готовность. Одновременно автономия не проводит нормативное объединение в условиях, когда Народное Собрание не способно принять обоснованное и легитимное решение.

Независимо от того, какая из моделей будет выбрана – функциональная интеграция, гибридный вариант или радикальная институциональная реформа, собственная модель Гагаузии должна содержать несколько обязательных элементов. Без них реформа рискует превратиться либо в формальное укрупнение, либо в сохранение статус-кво под новым названием.

Первый элемент - специальный переходный режим.

Нормативное объединение населенных пунктов Гагаузии должно применяться только после утверждения согласованной внутренней модели реформы. При этом добровольное объединение для примэрий должно оставаться возможным и далее.

Второй элемент - равный доступ к финансовым стимулам.

Примэрии Гагаузии, готовые к добровольному укрупнению, не должны быть поставлены в худшее положение из-за дополнительной процедуры через Народное Собрание. Для этого необходимо предусмотреть специальное финансовое окно или механизм резервирования средств.

Третий элемент - гарантии представительства.

Населенный пункт, утративший статус самостоятельной примэрии, не должен исчезать как местное сообщество. За ним должны быть закреплены гарантии представительства в рамках укрупнённой примэрии. С правом на представителя, консультации, участие в инвестиционном планировании и прозрачное отражение расходов по соответствующей территории.

Четвертый элемент - пакет гарантий доступа к услугам.

В каждом бывшем административном центре должен сохраняться центр предоставления услуг. Жители должны иметь доступ к базовым услугам без необходимости постоянных поездок в новый административный центр. Кроме того, должны быть предусмотрены мобильные дни специалистов, помощь пожилым и людям без цифровых навыков, а также публичный график предоставления услуг.

Пятый элемент - финансовая децентрализация.

Собственная модель Гагаузии должна включать не только изменение границ или форматов сотрудничества, но и пересмотр внутреннего распределения публичных финансов между бюджетом автономии и бюджетами органов местного публичного управления первого уровня. Без этого укрупнение не приведет к реальной автономии примэрий.

Шестой элемент - решение проблемы территориально изолированных населенных пунктов.

В Гагаузии есть населенные пункты, которые имеют малую численность населения и сложную территориальную конфигурацию. Для них механическое применение критерия общей административной границы может оказаться невозможным или несправедливым. Поэтому собственная модель должна предусматривать специальные исключения и функциональные решения для таких случаев.

В национальных положениях добровольного укрупнения одним из базовых критериев является территориальная связность и наличие общей административной границы между объединяемыми административно-территориальными единицами. Для большинства районов страны такой критерий является технически применимым, но для Гагаузии он может создавать серьезные практические проблемы.

Во-первых, населенные пункты Гагаузии, исходя из норм специального статуса автономии, не могут быть механически объединены с населенными пунктами других районов без отдельного правового решения. Во-вторых, сама территория автономии имеет неоднородную конфигурацию. Показательным примером является село Карбаля. По окончательным данным переписи населения 2024 года, Карбаля является одним из самых малочисленных населенных пунктов страны и насчитывает 283 жителя. При этом в случае такого населенного пункта возникает практический вопрос: с кем именно он может быть объединен, если критерий общей границы должен соблюдаться, а объединение с населенными пунктами за пределами Гагаузии не допускается или требует специального правового решения?

Если этот вопрос не будет урегулирован отдельно, малые и территориально изолированные населенные пункты окажутся в правовом тупике. С одной стороны, они не соответствуют минимальному критерию жизнеспособности. С другой стороны, они не могут полноценно участвовать в стандартной модели укрупнения, построенной на принципе общих границ.

Карта реформы в Гагаузии не может строиться только на демографическом пороге и общности границ. Она должна учитывать фактическую доступность услуг, транспортную связность, исторические связи, правовой статус автономии и реальную способность жителей пользоваться услугами новой администрации.

Собственная модель реформы Гагаузии не может ограничиваться вопросом административных границ. Её главным элементом должна стать реальная финансовая децентрализация. Без пересмотра финансовых отношений между бюджетом автономии и бюджетами АТЕ первого уровня укрупнение примэрий не приведёт к устойчивому развитию, а лишь изменит административную карту.

Правительственный концепт реформы предусматривает пересмотр формулы общих трансфертов, новый механизм распределения государственных налогов и сборов, стимулирование собственного фискального усилия. Данные меры важны для всей страны, но для Гагаузии они должны быть дополнены внутренней финансовой моделью автономии.

Финансовая модель Гагаузии должна строиться на 2-х контурах.

Первый контур заключается в отношении между государственным бюджетом, центральным бюджетом автономии и местными бюджетами первого уровня.

Гагаузия должна участвовать в общенациональной реформе местных публичных финансов на недискриминационной основе, включая доступ к новым механизмам распределения налогов, возможной доле налога на добавленную стоимость, фондам софинансирования и трансфертам.

Второй контур - внутреннее распределение средств внутри автономии.

Данный контур является специфическим для Гагаузии. Он должен определить, каким образом центральный бюджет автономии распределяет ресурсы между примэриями и будущими укрупненными АТЕ первого уровня. Без прозрачной формулы внутреннего распределения существует риск, что финансовая реформа приведет не к децентрализации, а к внутренней централизации ресурсов. Собственная финансовая модель Гагаузии должна включать не только доступ к национальным фондам, но и внутреннюю реформу распределения средств в автономии. Только в этом случае административная реформа приведет к реальной децентрализации, а не к перераспределению полномочий без ресурсов.

VI. Выводы и рекомендации

Республика Молдова проводит преобразование системы местного публичного управления, завершение которой запланировано до конца 2026 года, а новая система окончательно вступит в силу на местных выборах 2027 года. Для АТО Гагаузия она является одновременно испытанием устойчивости правовых гарантий автономии и возможностью в модернизации государственного менеджмента. Пассивное ожидание представляет наиболее уязвимую позицию. Активное участие в формировании концепции реформы, последовательная защита финансовых гарантий, диалог с центральными органами власти и международными партнёрами, предлагается в качестве стратегии, способной превратить вызов в эффективное формирование административной структуры управления в автономии.

Проведенный анализ показывает, что сохранение статус-кво не является устойчивым решением. Часть примэрий Гагаузии сталкивается с демографическим сокращением, узкой налоговой базой, зависимостью от трансфертов, нехваткой специалистов и ограниченной способностью реализовывать инфраструктурные проекты. Без модернизации эти проблемы будут усиливаться.

В то же время полное механическое вовлечение Гагаузии в общую национальную модель также не является оптимальным решением. Такой подход не учитывает специальную компетенцию Народного Собрания в вопросах территориальной организации, особую процедуру добровольной амальгамации, внутреннюю бюджетную специфику автономии и территориальные особенности отдельных населенных пунктов.

Главный вывод настоящего обзора состоит в том, что Гагаузия имеет право и объективную необходимость представить собственную модель реформы местного публичного управления. Такая модель не должна противопоставляться национальной реформе. Напротив, она должна стать способом её качественной и юридически устойчивой реализации на территории автономии.

Проведённый анализ нормативно-правовой базы, текущего социально-экономического положения АТО Гагаузия, потенциального влияния реформы и спектра возможных стратегических альтернатив позволяет сформулировать ряд системных выводов, имеющих принципиальное значение для дальнейших действий органов власти автономии.

Основные выводы:

- ✓ У автономии есть уникальный ресурс – правовая основа, которой нет ни у одного другого района Молдовы. Но этот ресурс работает только тогда, когда его используют.
- ✓ Объективные данные демонстрируют системный кризис модели функционирования малых примэрий (15 из 26 населённых пунктов имеют численность менее 3 000 жителей, 9 населённых пунктов - менее

1 500 человек; доля трансфертов из государственного и центрального бюджетов превышает 70,0% и продолжает расти; расходы на персонал имеют однозначную тенденцию роста и в 2025 году составили почти 60%; инвестиционная компонента сжимается; аппарат примэрии в малых сёлах ограничен до 5 сотрудников; слабое развитие социальной и коммунальной инфраструктуры).

- ✓ К концу 2026 года Республика Молдова планирует завершить нормативную подготовку реформы. Местные выборы 2027 года пройдут уже по новой административной карте. После этой точки спектр доступных решений сужается. Это не призыв к поспешным действиям, а констатация временного характера сложившейся возможности.
- ✓ Отсутствие решения по реформе не сохраняет статус-кво, а лишь откладывает его пересмотр на менее благоприятных для автономии условиях.
- ✓ Выбор стоит не между «изменением» и «сохранением», а между адаптацией к национальным решениям и активным конструированием собственной модели.
- ✓ Сценарии «Сохранение статус-кво» и «Полное вовлечение» решают разные части задачи и проигрывают по совокупности критериев.
- ✓ Внутри сценария «Собственная модель» предложены три модели: функциональная интеграция, гибридная модель и радикальная институциональная реформа.
- ✓ Переходный механизм для Гагаузии должен быть гибким: добровольная консолидация, там, где для неё есть готовность уже сегодня; нормативное оформление собственной модели, после восстановления дееспособности Народного Собрания, что позволяет сохранить динамику реформы, защитить правовые гарантии автономии и избежать решений, принятых в условиях институционального кризиса.

Приоритетные рекомендации:

- Провести инвентаризацию состояния примэрий по единой методологии, с учётом критериев бюджетной устойчивости, кадровой обеспеченности, состояния инфраструктуры, потенциал кооперации с соседними административно-территориальными единицами.
- Выработать и представить официальную позицию АТО Гагаузия по концепции реформы до принятия и утверждения соответствующих нормативных актов.
- Инициировать механизм постоянного диалога между официальными властями Комрата и Кишинёва по вопросам реализации реформы на уровне автономии.
- Инициировать пересмотр и разработку местного закона в части системы местного публичного управления в АТО Гагаузия.
- Провести анализ и оценку потенциала межмуниципального сотрудничества. Определить 4-5 функциональных кластеров.

-
- Разработать программу подготовки специалистов для органов местного публичного управления первого уровня в контексте реформы и с учётом меняющегося профиля компетенций.
 - Сформировать аналитическое и экспертное сопровождение реформы на базе НСГ, включая работу с независимыми аналитическими центрами, академическими институтами и международными партнёрами по развитию.
 - Внедрить механизмы цифровизации публичных услуг по единым для автономии стандартам.
 - Инициировать предметные обсуждения примэрии с местными советами, в том числе из соседних административно-территориальных единиц о возможных сценариях.
 - Обеспечить информирование граждан о ходе реформы, доступных вариантах развития и потенциальных последствиях каждого сценария.

Важный вопрос состоит не в том, будет ли Гагаузия участвовать в реформе. Вопрос состоит в том, будет ли она участвовать в ней как пассивный объект общей модели или как активный субъект, предлагающий собственное решение.

Настоящий аналитический обзор не предлагает единственно верного ответа. Его задача в предоставлении объективной карты альтернативных сценариев и моделей. Окончательный выбор относится к компетенции органов власти АТО Гагаузия, а его реализация – к ответственности всего общества автономии.