

Субъекты Федерации

Игорь Боцан

I. Введение

Республика Молдова согласилась с идеей решения конфликта, связанного с сепаратизмом, через федерализацию. Сторонники федерализации сформулировали преимущества федеративного государства следующим образом: «федерация основывается на эффективности государства плюс политическая свобода». По мнению сторонников федерализма, федеративное государство предоставляет оптимальные условия для сохранения баланса различных территориальных, национальных, социальных, экономических, финансовых, политических, культурных и т. д. интересов.

Многие также считают, что федерализм способствует эффективности деятельности государственного аппарата. Так, давление со стороны местных органов власти заставляет центральную администрацию работать более эффективно, тогда как местные органы власти заняты решением вопросов, используя местные ресурсы.

Вышеназванные формулировки являются классической моделью редуционистского рассмотрения, передающей лишь суть, отказываясь ссылаться на внутренний и внешний контекст образования и деятельности федерации – работа, связанная с большим риском.

Эксперты считают, что в настоящее время происходит конвертация принципов по образованию унитарных и федеративных государств. Более того, федеративные государства скатываются к унитарным. С этой точки зрения примеры эффективного и бесконтрольного функционирования некоторых государств, которые не являются объявленными федерациями, такие как Италия и Испания, рассматриваются наравне с федеративными государствами. Так, испанская Конституция, принятая в 1978 году,

закрепляет демократические стандарты по развитию страны, но исключает особую ссылку на «федерализм», предпочитая говорить о «статусе автономий», хотя эксперты в области конституционного права считают, что Испания является de facto федерацией. С этой точки зрения необходимо увидеть, какая формулировка, федерализма или регионализма, может быть более эффективной в борьбе с сепаратистскими тенденциями, способствуя их сбалансированности посредством центростремительных тенденций. Дело в том, что сепаратистские тенденции заметны не только в унитарных государствах или в федеративных со средним или низким уровнем развития, но и в процветающих федеративных государствах, таких как Канада и Австралия. Таким образом, федерализацию нельзя считать панацеей против сепаратизма, а попытка решения конфликта, связанного с сепаратизмом посредством федерализации, поднимает ряд вопросов. Основная проблема состоит в нахождении оптимального баланса интересов в государстве. Поэтому, в различных государствах федералистская формула используется в зависимости от местных особенностей.

В этом смысле очень важно установить принципы образования стабильных федераций.

II. Основные факторы, характеризующие федерацию сквозь призму государства и полномочий, предоставляемых ее субъектам.

Существует 5 основных факторов, необходимых для рассмотрения в этом смысле.

II. Порядок образования федерации. В соответствии с этим фактором федерации классифицируются как союзные и децентрализованные. Союзные федерации создаются на основе соглашений с уже существующими

государствами. Примером могут служить Соединенные Штаты Америки, которые исходя из соображений безопасности и экономических преимуществ, образовали федерацию (см. The Federation Papers). Федерациями, образованными вследствие децентрализованных унитарных государств, являются Индия, Канада, Россия. Это можно осуществить и вследствие соглашения с каким-либо регионом. Проект соглашения, предложенного ОБСЕ в 2002 году для РМ, является частью этой последней категории. И наоборот, инициатива Президента РМ, выдвинутая в феврале 2003 года, предусматривающая создание ассиметричной федерации, и Меморандум Козака ноября 2003 года, предполагают разработку Конституции молдавской федерации двумя равными субъектами – Республикой Молдовой и Приднестровьем – в соответствии с Меморандумом мая 1997 года. Порядок образования федерации может сказаться в случае дальнейших конфликтов. В случае федерации, образованной вследствие децентрализации, субъектам были предоставлены права и полномочия, которые могут быть утеряны, если будут идти по пути конфликтов и сепаратизма. И наоборот, в случае образования федерации путем делегирования некоторых полномочий федеральному центру, существует риск разрастания сепаратистских конфликтов для возврата назад всего того, что было предоставлено центру. В случае Республики Молдова, лидеры Приднестровья настаивают на последнем варианте, так как он предполагает признание его государственности и «доброй воли» по делегированию федеральному центру полномочий, которые могли бы быть возвращены обратно в случае необходимости.

2. Разделение полномочий по вертикали.

В соответствии с этим фактором федерации классифицируются, учитывая компетенции, делегированные субъектами центру или наоборот,

децентрализацию власти, исходящей от центральных органов власти. Ясно, что порядок разграничения компетенций напрямую зависит от порядка образования рассматриваемого выше. Этот фактор является разногласием между Кишиневом и Тирасполем. Кишинев настаивает на ассиметричной федерации, а Тирасполь – «на договорной федерации» на основе делегирования компетенций федеральному центру со стороны суверенных субъектов. В этом смысле проект Соглашения ОБСЕ июля 2002 года и Рекомендации ОБСЕ февраля 2004 года являются благоприятными Кишиневу.

В современных федерациях правовые нормы, установленные на центральном уровне имеют преимущество над местными актами, если они относятся к федеральному уровню регламентирования. Обычно, это отмечается в Конституциях федеративных государств. В этом смысле особую значимость играет структура, порядок комплектования кадрами и финансовыми ресурсами правоохранительных органов.

Урегулирование конфликтов между федеральным центром и субъектами федерации осуществляются при помощи Конституционного суда. Например, в Испании Конституционный суд на протяжении лишь 10 лет после принятия Конституции решил приблизительно 600 споров между центральными и региональными органами власти. Чаще всего, вопросы возникали в областях, относящихся к экономике, сельскому хозяйству, публичным работам. Обращения к конституционному судопроизводству были как со стороны центральных органов власти, так и со стороны региональных. Все-таки региональным органам власти принадлежат приблизительно 13 обращений к конституционному судопроизводству. В Испании также, кроме методов решения конфликтов между центральными и местными органами власти путем обращения в Конституционный суд, существует возможность решения конфликтов через Счетную Палату. Как

правило, Счетная Палата обладает полномочиями по осуществлению контроля за региональными бюджетами.

В проекте Соглашения ОБСЕ 2002 года полностью отсутствуют положения о роли Конституционного суда в решении конфликтов, эта роль ложится на федерального президента. По разному отмечается роль Конституционного суда в решении конфликтов между федеральным центром и субъектами федерации в меморандуме Козака и проектом ОБСЕ февраля 2004 года.

3. Приведение в соответствие элементов по координированию и подчинению между федеральным центром и субъектами федерации.

В этом смысле федерации делятся на централизованные и нецентрализованные. В случае некоторых централизованных федераций ясно выявляется, что преимущество национальных интересов преобладают над интересами субъектов. В Индии, например, Парламент страны также вправе принимать законы, относящиеся к компетенции субъектов, если за них проголосовали большинство в 2/3 голосов. Нецентрализованный федерализм осуществляется на основе соглашений, которые специально оговаривают полномочия федерального центра и субъектов федерации. Примерами могут служить США и Канада. Этот принцип разграничения интересов на национальном уровне и на уровне территории основывается на принципе субсидиарности.

В любом случае, к исключительной компетенции центральных органов относится: 1) федеральное законодательство; 2) внешняя политика; 3) оборона; 4) таможенный и тарифный режим; 5) публичные финансы; 6) финансово-банковская система страхования; 7) транспорт на национальном уровне и система связи; 8) обеспечение основополагающих прав человека.

Одной из самых важных проблем федерации является проблема формирования двухпалатного парламента, особенно верхней палаты на основе равного представительства субъектов федерации (Швейцария) или пропорционального представительства в зависимости от количества жителей (Австрия, Германия).

Таким образом в верхней палате немецкого парламента каждый субъект имеет не менее 3-х представителей, однако субъекты в которых проживают более 2-х млн. жителей представлены 4-мя депутатами. Членами верхней палаты являются премьер-министры и министры земель. В соответствии с положениями немецкой Конституции приблизительно половина федеральных законов должны быть утверждены верхней палатой.

В компетенцию местных органов власти входят, как правило, вопросы самоуправления: культура, образование, местные бюджеты, здравоохранение, правопорядок. Однако всё, это не так просто, Центральные органы власти сохраняют определённые рычаги влияния. В Германии, например, федеральные органы власти вправе принимать законы относящиеся к местной публичной администрации. В Конституции Испании идёт речь об областях компетенций, которые могут быть представлены автономиям. Таким образом, не может идти речь о механическом рассмотрении, по всем полномочиям предоставляемым автономиями и местными органами власти и внесены в соглашение, которое должно взаимно соблюдаться. Таким соглашением между центральными органами власти и автономиями существуют и в Италии, хотя Италия не является объявленной федерацией и относится к правам каждого региона.

По всей вероятности проект соглашения 2002 года и рекомендации 2004 года ОБСЕ предусматривают создание в Республике Молдова нецентрализованной федерации.

3. Распределение и осуществление полномочий. Исходя из этого федерации делятся на бинарные и кооперативные. Хронологически, федерализм эволюционировал от бинарной системы в которой разграничение полномочий между центром и территориями было строго ограничено, к кооперативному. В кооперативных кооперациях происходит взаимопроникновение компетенций в целях обеспечения более разумного решения существующих проблем. Конституции могут предусматривать области компетенций, которые федеральный центр и субъекты могут себе делегировать на основе взаимности в целях более эффективного решения проблемы. В качестве кооперативных федераций могут служить США, Германия, Австрия.

Следует подчеркнуть тот факт, что субъекты современных федераций не являются суверенными. Ни в одной конституции европейских государств не предусматривается право выхода субъектов федерации из ее состава. Федерация, где существует право субъектов о выходе из них, больше не существуют. Действительно, в недавней конституции Сербии и Черногория существует такое положение, но в той же Конституции существует и положение о том, что как Сербия, так и Черногория преследуют цель вступления в Европейский Союз.

В конституции Швейцарии и Испании специально отмечено, что территориальные единицы не вправе образовывать союзы между собой и заключать политические договоры, избегая разрешения центральных правительств. таким образом субъекты федерации лишены права поддерживать самостоятельные международные отношения. В Швейцарии кантоны подписали от собственного имени последние международные соглашения аж в 1940 году. Международные отношения, подписанные немецкими землями, относятся лишь к вопросам культуры, науки и образования. Более того, для подписания этих соглашений необходимо

согласие центрального правительства, которое должно принимать решение, о том, если по средствам таких соглашений не наносится ущерб интересам внешней политики Германии.

Так как, федерации являются самоорганизованными системами, в них могут возникнуть феномены неоднородного развития. В целях сбалансирования таких тенденций во многих существующих федерациях предусмотрены механизмы по гомогенизации, путём оказания помощи слаборазвитым субъектам (пример Германия и Россия). В этом смысле предполагаемая молдавская федерализация в будущем должна предусмотреть механизм по перераспределению доходов Приднестровья в Гагаузию. Промышленный потенциал Приднестровья – это уже нечто сформировавшееся, в том числе, и при помощи граждан Гагаузии, которым навязали специализацию в сельском хозяйстве.

И всё-таки, в последнее время основная роль в урегулировании отношений между центром и субъектом федерации ложится на фискально-финансовую политику, а не на ограничение полномочий.

В качестве признанного лидера новшеств в области финансовых отношений в федерации считается Германия. Немецкая модель основывается на механизме финансовой автономии. Федерация и субъекты считаются независимыми в вопросах финансовых отношений, в смысле того, что он независимо финансирует деятельность, которая ложится на них в соответствии с Конституцией. Исходя из этого распределения налоговых доходов между Федерацией и субъектами осуществляется исходя из их полномочий, в целях обеспечения таким образом, деятельность центральных и региональных структур. Налоговые доходы, полученные за счёт подоходного налога и налогообложения корпораций, равномерно распределяются между центром и субъектами, а часть НДС, которая приходится субъектам, устанавливается законом. Конституция Германии так

же предусматривает перераспределение доходов для того, чтобы сбалансировать доходы граждан различных земель. Центральное правительство предоставляет субсидии «бедным землям», таким образом, чтобы доходы на одного жителя в любой земле равнялись 95% от среднего уровня доходов по стране. Таким образом, считается, что немецкий кооперативный федерализм отличается от американского федерализма, где граждане «голосуют ногами», эмигрируя в штаты, где уровень жизни и перспективы экономического развития выше. Но система в США имеет свои преимущества. Считается, что органы власти штатов должны заботиться чтобы экономическое положение и доходы населения были бы адекватными для того чтобы население не мигрировало, в противном случае органы власти штатов могут потерять существенные суммы денег, поступающие от федерального правительства и которые пропорциональны количеству жителей.

Следует отметить тот факт, что права субъектов федерации не ограничиваются лишь финансовой автономией. В соответствии с положениями конституциями некоторых федераций, субъекты могут иметь собственные конституционные и правовые системы. Политическая система в Бельгии, направленная на федерализацию, началась с внесением в конституцию страны положения, касающегося формирования региональных парламентов и правительств Фландрии, Валонии и Брюсселя.

5. Порядок функционирования, различие статуса субъектов, их внутреннее устройство. С этой точки зрения федерации подразделяются на симметричные и асимметричные. Большинство устойчивых федераций являются симметричными с незначительными элементами асимметрии. То есть, все субъекты федерации абсолютно равны, хотя допускаются незначительные отклонения, не касающиеся их правового статуса (США, Германия, Бразилия). Эти отличия связаны, как правило, с факторами,

стоящими в основе образования федерации – национальным или территориальным моментом чрезвычайно важным для стабильности федерации. С этой точки зрения, например, Россия является скорее асимметричной федерацией, включая в себя республики, области, края, автономные округа и т.д. Таким образом, республики имеют больше прав нежели остальные субъекты, что ведет к недовольству и порождает движения по уравниванию прав остальных субъектов с правами республик. Считается, что элементы асимметрии вызывают хаос, вот почему нынешняя администрация российского президента предпринимает меры по уравниванию прав субъектов. Пример Югославии показал, что ярко выраженная асимметрия, чрезвычайно опасна.

Потому в федеративных странах центральные власти имеют право вводить в автономиях чрезвычайное положение тогда, когда возникает такая необходимость, но центральные власти, обычно, избегают применения подобных механизмов. С этой точки зрения чрезвычайно важна структура правоохранительных органов.

Например, в соответствии с положениями конституции, Швейцарская Конфедерация обеспечивает кантонам территориальную целостность, суверенитет в пределах, предусмотренных Конституцией Конфедерации, конституциями кантонов, правами и свободами народа. Но в случае необходимости органы власти Конфедерации могут ввести в кантонах чрезвычайное положение, могут приостановить осуществление прав граждан и полномочий органов власти кантонов.

Мы уже подчеркивали, что ни одна из современных федераций не предусматривает права субъектов на отделение, против которого в

большинстве случаев ведется яростная борьба в том числе и вооруженным путем (например, Западная Австралия в 1938 г., Россия в 1995 г.). Тем не менее очень часто отделение все же происходит. Так, в 1965 г. Сингапур вышел из состава Малайзии. В этой точки зрения федерации не очень-то отличаются от унитарных государств. Основные принципы те же: общая территория, общность людей, которым принадлежит полностью суверенитет над всей страной, общие органы власти на общенациональном уровне. Для обеспечения стабильности федеративных систем необходимо, чтобы внутренние отношения были достаточно крепки, чтобы ни одна из частей системы не превалировала над другими. Отношения между центром и субъектами должны основываться на взаимности. Если эти принципы нарушаются, то федерации раскалываются. Международный опыт доказывает, что для обеспечения стабильности федераций, федеративные центры должны иметь набор исключительных компетенций и силы (в том числе и для применения принудительных мер) для обеспечения территориального, экономического, политического и социо-культурного единства. С этой точки зрения, положение о демилитаризации Республики Молдова, предложенное в Меморандуме Козака и поддержанное в Рекомендациях ОБСЕ от 2004 года, оставляет предполагаемую молдавскую федерацию без возможности отстоять свою территориальную целостность.

III. Факторы риска и стабильности в случае федерации

В последнее время все чаще ведется речь об этническом федерализме и о его жизнеспособности. Большинство федераций образованы по территориальному критерию (США, Германия, Австралия) субъекты располагают равными правами. Этот тип федераций обычно намного стабильнее чем образованные по этническому признаку. В странах, в

которых федерации образованы по этническому критерию, наблюдаются тенденции к сепаратизму или к формированию автаркии. Потому ряд экспертов, особенно из России, считают, что ни одна федерация, образованная по этническому критерию, не способна выжить.

1. Факторы оценки стабильности федеративных государств

Эти факторы могут подразделяться на внутренние и внешние. К внутренним относятся: критерии, которые были заложены в основу образования федераций – территориальные или этнические; роль которую играет определенная идеология; степень демократизации общества; восприятие гражданами формулы федеративного устройства.

Значение внешних факторов было доказано в случае образования США: географическая отдаленность от крупных держав того времени, опыт войны за объединение страны против колониальной державы (за которой последовал долгий период внешней безопасности), сильные внешние союзники (Франция), богатые природные ресурсы.

Если использовать отмеченные факторы для построения в зависимости от них шкалы стабильности федераций во времени – крайне нестабильные, относительно нестабильные, относительно стабильные и стабильные – то можно попытаться построить следующую классификацию:

а. крайне нестабильные. Федерации, образованные по этническим и идеологическим (коммунизм) критериям, которые развалились – СССР, Чехословакия, Югославия;

б. относительно нестабильные или относительно стабильные. Федерации постоянной кризисной ситуации – Канада, Бельгия, Индия, Нигерия,

Россия; Полиэтнические государства с элементами федерализма, которые решают этнические проблемы на основе проектов регионализма. Примеры – Италия и Испания (несомненно, баский сепаратизм делает Испанию уязвимой, а Северная Лига в Италии создает проблемы);

в. стабильные. Федерации, основанные по территориальному критерию, в которых сохраняется этническая однородность, как в случае Германии, или однородность разнообразия, как в случае США.

2. Примеры успешного построения федерализма. Случаи США и Швейцарии.

Правда то, что среди стабильных федераций мы найдем мало многонациональных, многоязыковых и многокультурных государств. Все же, вторая в мире по своей древности федерация, Швейцария – официально именуемая Гельветической Конфедерацией – ясное доказательство того, что федерализм может быть удачным решением, даже в случае неоднородных с этнической, языковой, религиозной и культурной точек зрения обществ. Развитие европейского сообщества, начавшегося с налаженной системы экономического сотрудничества и тяготеющего к конфедерации государств, интересует сейчас многих европейцев.

С другой стороны, некоторые европейские государства, традиционно централизованные и унитарные, такие как Франция, Италия и Испания считали необходимым положить конец недовольству и центробежным тенденциям, наблюдаемым на периферии, путем делегирования регионам определенных полномочий, осуществляемых до тех пор чиновничеством из центра. Действительно, иногда унитаризм и централизм могут быть, и порой являются, источником нестабильности не только на периферии, но и в

центре. Таким был случай Бельгии. Решение, которое позволило смягчить обстановку, а может даже снять серьезное напряжение, обусловленное чрезвычайным централизмом в многокультурных обществах, было найдено – особенно в выраженных унитарных государствах – в делегировании властных полномочий центра будь-то в форме регионализма, федерализма (Франция, Италия, Испания, Бельгия), будь-то путем преобразования централизованной федерации в асимметричную федерацию/конфедерацию (Канада).

Вообще считается, что ни один политический режим (даже располагающийся на оси унитаризм-конфедерализм) не может гарантировать стабильность и долговечность государства. Имели место достаточно распад и кончин во всех трех подклассах, на которые обычно классифицируются государства – унитарные, федеративные и конфедеративные.

По сути, конфедерации оказались переходным решением, даже если это противоречило их определению. В конце концов их исход – одно или несколько унитарных государств, либо федеративное государство. Все же, переход от конфедерации к этим решениям мог осуществляться, по крайней мере в прошлом, достаточно медленно, этот период, например, мог длиться намного дольше, чем период существования некоторых федераций или унитарных государств.

В многонациональных и многокультурных обществах требуются деликатные решения в силу их синкретической природы и необходимости нахождения компромисса между разнообразием и единством или между единством и разнообразием, исходя из каждого конкретного случая в

отдельности. Чтобы преобразовать эту противоречивую смесь в жизнеспособное и относительно стабильное устройство необходимы большие усилия, ясновидение политических элит, поддержка населения и благоприятный внутренний и внешний климат. Из-за наблюдающейся в составных частях неоднородных обществ, различной социальной, экономической и политической динамики, нужно применять в каждой федеральной системе взвешенный подход, обеспечивая стабильность гибкими методами.

Оба основных примера современной федерации – Соединенные Штаты Америки и Швейцария – были построены в результате многих веков прагматического сотрудничества и компромиссов, особенно среди элит.

Тем не менее, даже эти два государства прошли через периоды распада и гражданских войн. Они выстояли, а результатом стало более тесное интегрирование и большая централизация власти.

Американский федерализм не смог смириться с тем, чтобы в рамках того же федеративного государства существовали две общественно-экономические системы. Гельветическая Конфедерация провалилась дважды – раз из-за иностранного нашествия и идеологии Французской Революции и второй раз из-за внутренних религиозных и идеологических конфликтов.

Все же, каждая из этих двух конфедераций – в начале достаточно свободных – разрозненных государств, маленьких или относительно маленьких, стала страной в единственном числе, страной, в которой подавляющее большинство граждан воспринимают объединительные институты и их символы как абсолютно легитимные. Каждая из этих двух

конфедераций/федераций в процессе своего зарождения, построения государства воспользовалась рядом преимуществ, обусловленных их ситуацией.

В случае Соединенных Штатов ими были:

- 1) географическое расстояние от крупных держав того времени;
- 2) опыт войны за объединение против колониальной державы (за которой последовал долгий период внешней безопасности);
- 3) культурная, языковая и достаточно долгое время религиозная однородность правящих элит;
- 4) наконец, богатые природные ресурсы.

Несмотря на неблагоприятные условия, коими являлись языковая неоднородность и различное происхождение, а также определенное культурное и религиозное разнообразие, швейцарцы, не имеющие различий на расовом уровне и уровне цивилизаций на протяжении 700 лет занимались институциональным строительством. Оно велось медленно, прагматично и на договорной основе, учитывая:

- 1) общую безопасность и,
- 2) экономические и политические интересы кантонов.

Швейцарцы и американцы развили институты прямой и представительной демократии, эффективную рыночную экономику и твердую национальную валюту, также представляющие объединительные интересы (франк и доллар). В обеих конфедерациях/федерациях взаимодействовали множество социальных, политических, религиозных, идеологических, экономических, профессиональных, корпоративных связей,

которые преодолели границы штатов и кантонов, цементируя крепнущую интегрированность обеих федераций.

3. Случай Республики Молдова

Хотя проект Соглашения ОБСЕ 2002 года и рекомендаций ОБСЕ 2004 года о федерализации Республики Молдова составлены в соответствии с необходимыми требованиями, они все-таки не до конца проясняют ряд вопросов и самое важное – это то, что не уточнено количество субъектов. Если бы мы использовали шкалу оценок уровня стабильности, отмеченную выше и соотнести общеизвестные факторы в качестве факторов, генерирующих стабильность в федерации к тем, которые являются дестабилизирующими, то мы заметим, что пропорция кажется не совсем в пользу построения молдавского федеративного государства: предполагаемые субъекты молдавской федерации должны быть образованы на этнической основе; правящая партия в силу позиции, которую она занимает, обязана проводить политику объединения страны, преследуя прагматическую цель построения общества на основе коммунистической идеологии; объединение предполагается осуществить после войны, приведшей к расколу, причины которой видятся абсолютно по разному как элитами, так и гражданами, страны-гаранты преследуют нескрываемые интересы в приднестровском регионе и т.д. С этой точки зрения предполагаемая молдавская федерация колебалась бы между крайне нестабильной и относительно нестабильной федерацией.

Все-таки, так как федеративный вариант решения конфликта некоторым образом навязан нам извне, следовало, чтобы и гарантии по стабильности были бы внешними, но также и со стороны стран, накопивших

положительный опыт в области построения федеративного государства и международных организаций.

Все-таки, кажется, что Республика Молдова поторопилась изначально согласиться с федеративным вариантом, исключив попытку убедить страны-гаранты, что для Республики Молдова больше подходит испанский вариант решения конфликта. Для Республики Молдова особый интерес представляет пример Испании.

В Испании мажоритарную общину составляют кастильянцы. Кроме кастильянцев исторические регионы населены каталанцами, басками, галисийцами и т.д. После смерти Франко в 1975 году были предприняты усилия по модернизации страны и принятию новой конституции. В этом смысле был предпринят ряд конкретных шагов. Для начала основная забота была связана с узакониванием новых органов центральной власти: был проведен национальный референдум по реформированию партийной системы в целях осуществления свободных и справедливых выборов, затем была разработана новая Конституция, которая затем, в 1978 году, была вынесена на общенациональный референдум. И лишь после этого начался процесс децентрализации и автономизации территории. Испанская Конституция, принятая в 1978 году, узаконила демократические стандарты развития страны, но избежала любые ссылки на федерализм, предпочитая говорить о "государстве автономий" для того, чтобы обескуражить любые сепаратистские намерения, хотя эксперты в области конституционного права считают, что испанские провинции пользуются правами субъектов федерации.

Тираспольские лидеры, а также органы власти гагаузской автономии, неоднократно ссылались на федеративное/конфедеративное решение конституционного реформирования Республики Молдова. Нет необходимости отмечать факт отсутствия федеративного опыта на посткоммунистическом, тем более на постсоветском пространстве. СССР хотя и считался федерацией, но на деле не был федерацией когда-либо. В Российской Федерации до настоящего времени обсуждается феномен федерализма и суть отношений между федеральным центром и субъектами федерации.

Плюс к этому, известно, что крах федераций не является чем-то новым в международной практике, но несмотря на все это, федеративное решение очень привлекательное. И в Европе, и в Африке, и в Азии полностью или частично рухнули ряд государств – федераций/конфедераций или союзов: СССР, Югославия, Чехословакия, Малийская федерация, Родезия, Объединенная Арабская Республика, рухнули также и ряд проектов по образованию союзов арабских государств (в частности Ливия), или формальные федерации Малайзии и Сингапура. Камерунская федерация не распалась, а стала унитарным государством.

Другие союзы или федерации, например, Индия, Нигерия или Канада, которые устроены и управляемы с большими различиями, и они познали за последние три десятилетия серьезные напряжения, попытки отделиться, серьезные конфликты и даже насилие. Означает ли это, что федерализм является несовершенной организацией по природе своей, особенно что касается управления межобщинными различиями и развитие в многонациональных, полиэтнических и/или многокультурных образованиях? Находятся ли достижения и долговечность федерализма ниже централизма и

единства? На все эти вопросы молдавскому политическому классу следует найти ответ до того как согласятся с каким-либо вариантом федерализации Республики Молдова. Следует отметить, что это не теоретические упражнения, а предложения представителей стран – гарантов переговорного процесса по решению приднестровского конфликта. Исходя из этой перспективы, следует рассмотреть случаи и факторы, способствующие построению сильных и процветающих федеративных государств, а также те, которые привели к образованию слабых федераций, которые впоследствии распались.

IV. Предложения посредников для Республики Молдова

1. Основы Конституционного режима

Соглашение ОБСЕ 2002г.	Меморандум Козака	Рекомендации ОБСЕ – 2004г.
Изменения действующей Конституции Республики Молдова	Принятие новой Конституции РМ и Транснистрией	Принятие новой Конституции
Республика Молдова (РМ) является правовым государством, демократическим, федеративным , основанным на: - государственной целостности - единстве системы гос.власти	Федеративная Республика Молдова (ФРМ) является суверенным государством, федеративным, демократическим, основанным на принципах: - территориального единства, - единства принципов формирования гос.власти - единое пространство для обороны (в переходный период) - единое таможенное и валютное пространство - На территории федерации признана и гарантирована свобода передвижения граждан, товаров, услуг, финансовых средств	- Объединенная Республика Молдова является правовым Федеративным государством (ФГ) , целостным с территориальной точки зрения - В экономическом пространстве ФГ обеспечено свободное передвижение граждан, товаров, услуг, финансовых средств
- Народ Республики Молдова является носителем суверенности и единственным источником		- Носителем национального суверенитета в ФГ и единственным источником гос.власти на всей его

<p>гос.власти.</p> <p>- Суверенность Республики Молдова распространяется по всей ее территории</p>		<p>территории является народ</p>
<p>- Конституция РМ и ее законы приоритетны на всей территории РМ</p>	<p>Конституция Федерации, федеральные ординарные и органические законы, акты федеральных органов гос.власти, принятые в соответствии с ней, имеют прямую власть и являются обязательными для исполнения на всей территории федерации органами гос.власти, гос.администрацией, физическими и юридическими лицами</p>	<p>- Конституция и законы ФГ являются превосходство на всей территории страны</p>
<p>На всей территории РМ гос.языком является молдавский язык, функционирующий на базе латинской графики</p>	<p>-Гос.языком РМ является молдавский язык - Русский язык имеет статус официального на всей территории ФРМ</p>	
	<p>ФРМ является государством: - нейтральным - девоенезированным</p>	<p>Предусматривает девоенизирование ФГ</p>
<p>Форма правления – республика</p>		<p>Форма правления – республика</p>
<p>- В РМ законодательная, исполнительная и судебная власти являются раздельными и сотрудничают в воплощении основных задач, поставленных перед ними</p>		<p>В ФГ признано и защищено разделение властей в государстве</p>
<p>- В РМ будут созданы территориально-государственные формирования</p> <p>- ограничены компетенциями и обязанностями органов РМ и территориально-государственных</p>	<p>Территория Федеративной Республики Молдова включает: - субъекты Федерации - федеральную территорию (кроме субъектов федерации)</p>	<p>С состав Федеративного государства входят субъекты – территориальные федеративные единицы</p>

<p>формирований в соответствии с Конституцией</p> <p>- Во взаимоотношениях с органами гос.власти РМ территориально-гос.формирования являются равными в правах</p>		
<p>Не устанавливают число территориально-гос.формирований</p>	<p>Устанавливает субъекты ФРМ – Приднестровская Молдавская Республика (ПМР) и</p> <p>Административно-территориальная единица Гагаузия (АТЕГ)</p>	<p>- Не устанавливает число субъектов</p> <p>- Относятся исключительно к обязательствам Транснистрии</p>
<p>Глава РМ может использовать процедуры по посредничеству. В случае не нахождения решения, он может направить спорное дело для разрешения в компетентную судебную инстанцию</p>	<p>- Конституционный федеративный суд состоит из 11 судей</p> <p>- 6 назначаются Палатой представителей</p> <p>- 1 Народным Собранием АТЕГ</p> <p>- 4 Верховным Советом ПМР</p> <p>- Состав Конституционного Суда утверждается Сенатом</p>	<p>Конституционный Суд утверждает решения по спорным делам в отношении прав субъектов, если других путей для разрешения спора не существует.</p>
<p>Судебная система в РМ основана на Конституции и законах</p>	<p>- Действие Суда реализуется на основе органических законов Верховным Судом, апелляционные инстанции и начальные судебные инстанции</p> <p>- Судьи начальных и апелляционных инстанций из субъектов федерации названы в соответствии с законами о субъектах</p>	
<p>В РМ признан политический плюрализм</p>		<p>Признается политический плюрализм</p>
<p>- Парламент состоит из Палаты Представителей (30) и Палаты Законодателей (71)</p>	<p>- Федеральный Парламент состоит из 2 палат – Сенат (26) и Палата Представителей (71)</p>	<p>Парламент ФГ состоит из 2 палат, название которых устанавливается Конституцией</p>
<p>- Территориально-государственные формирования представлены в палате</p>	<p>- Палата представителей избирается по мандату на 4 года в одном национальном округе</p>	<p>- Парламентские выборы осуществляются прямым и секретным голосованием</p>

<p>законодателей пропорционально числу избирателей на данной территории</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Сенат избирается на 5 лет. 4 – для АТЕ Гагаузии 9 – для Приднестровья 13 – для федеральной территории - Сенаторы обладают императивным мандатом 	<ul style="list-style-type: none"> - Число депутатов в нижней и верхней палате устанавливается Конституцией и законами - Состав верхней палаты формируется по административно-территориальному критерию - депутаты нижней палаты избираются в округах по одноименным спискам или пропорционально в одном округе
<p>Право на законодательную инициативу принадлежит:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Главе РМ, депутатом Парламента, - Правительству РМ, - Законодательным органам территориально-гос.формирований 		<p>Право на законодательную инициативу имеют:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Глава ФГ - Депутаты Парламента - Правительство ФГ - Законодательные органы Приднестровья
<ul style="list-style-type: none"> - Конституционные законы принимаются по проблемам, предусмотренным Соглашением ОБСЕ и Конституцией РМ 2/3 голосов членов Законодательной Палаты ????? - Законы РМ утверждаются Законодательной Палатой большинством голосов депутатов палаты - Принятые законы в течении 14 дней направляются для оценки в Палату Представителей, - Законы считаются принятыми если Палата Представителей голосует в количестве более половины членов палаты, или если в течении 14 дней не 	<ul style="list-style-type: none"> -Изменения в Конституции осуществляются посредством Конституционных законов принятых 2/3 большинства Палаты Представителей и утверждается Сенатом самое меньшее 4/5 голосов - Ординарные законы принимаются в рамках компетенции Федерации - Органические законы утверждаются для регламентирования общих компетенций федерации и субъектов - Федеральные органические законы утверждаются простым большинством депутатов, законы одобряются простым большинством Сената 	<ul style="list-style-type: none"> - Конституционные законы принимаются по проблемам, предусмотренным Конституцией РМ 2/3 голосов членов обеих палат - Проекты законов представляются в нижнюю палату - Законы принимаются большинством голосов членов обеих палат - Конституционные законы утверждаются 2/3 голосов обеих палат - Нижняя палата направляет проголосованный закон на рассмотрение Верхней Палате в течении 14 дней

<p>пересматриваются,</p> <ul style="list-style-type: none"> - В случае отклонения закона Палатой Представителей, они могут быть утверждены повторным голосованием 2/3 членов Законодательной Палаты - Президент промульгирует законы в течении 14 дней после чего они принимаются. - Законы отклоненные Президентом промульгируются если обе палаты утвердят их при пересмотре в той же редакции 	<ul style="list-style-type: none"> -Вето Сената на законы и вето главы ФГ на ординарные и органические законы преодолевается большинством голосов равным 2/3 Палаты Представителей - Законы ФГ утверждаются простым большинством голосов членов Палаты Представителей, без утверждения Сенатом 	<ul style="list-style-type: none"> - Законы промульгируются Главой ФГ в течении 14 дней, если законы отклонены главой ФГ они входят в действие после голосования их в той же редакции обеими палатами 3/5 голосов
<p>Органы исполнительной власти РМ и органы исполнительной власти территориальных гос.формирований составляют единную систему исполнительной власти РМ</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - Президент РМ является главой государства - Президент РМ и Правительство обеспечивают исполнение компетенций гос.власти на всей территории РМ - Президент РМ устанавливает основные направления внутренней и внешней политики РМ - Президент РМ имеет право откладывать применение постановлений органов исполнительной власти РМ и территориально-гос.формирований в случае если они противоречат 	<p>Президент Федерации является главой государства</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Президент ФГ является главой государства - Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики ФГ

Конституции РФ		
	<p>Президент Федерации избирается на основе органического закона, прямым голосованием, секретным и т.д. в отдельном округе на всей территории на срок до 5 лет.</p>	<p>- Президент ФГ избирается в соответствии с предписаниями Конституции и закона</p> <p>- Избрание Президента может быть прямым или осуществляется в рамках совместного заседания палат</p> <p>- Президент может быть отстранен в соответствии с Конституцией</p>
		<p>Президент</p> <p>- предлагает Парламенту для утверждения кандидатуры на пост административных органов ФГ</p> <p>- предлагает структуру Правительства ФГ</p>
	<p>- Исполнительная власть федерации осуществляется федеральным Правительством</p> <p>- Председатель Правительства и его состав утверждается Сенатом по предложению Президента Федерации</p> <p>- Председатель федеративного Правительства имеет заместителей, двое из которых назначаются на функции Президентом Федерации по предложению Председателя Правительства после утверждения их соответствующими органами субъектов Федерации</p> <p>- Посты руководителей и их заместителей из</p>	<p>- Исполнительная власть осуществляется Правительством ФГ</p> <p>- Формирование Правительства и наделение его властью устанавливаются Конституцией и законами ФГ</p>

	<p>федеральных органов занимаются с соблюдением принципа пропорциональности представления субъектов федерации. Процедура представления субъектов в исполнительных федеральных органах устанавливается ординарным или органическим законом.</p>	
--	--	--

2. Обязанности Федерального Центра

А. Область структуры и внутреннего функционирования

Соглашение ОБСЕ 2002г.	Меморандум Козака	Рекомендации ОБСЕ 2004г.
<p>Компетенция РМ - утверждение и изменения Конституции и законов</p>		<p>- Утверждение Конституции, - федеральных законов, - контроль за их применением</p>
<p>В области исключительной компетенции РМ утверждаются конституционные законы, которые имеют последствия для всей территории РМ</p>		<p>Конституция Федерального Государства и федеральные законы относящиеся к исключительным компетенциям федерального центра применяются прямым образом на всей территории федерации</p>
<p>- Государственное устройство - территориальное устройство</p>		<p>- Установление гос.устройства - территориально-административное разделение федерации</p>
<p>Установление органов законодательной власти, исполнительной и судебной, принцип их функционирования</p>		<p>Установление организационной и функциональной системы законодательных, исполнительных и судебных ветвей</p>
<p>- При исполнении своих обязанностей, органы гос.власти РМ могут</p>		

создавать собственные территориальные органы и назначать на функции официальные лица?????		
-Судебное устройство - правовые органы		Установление правил для селектирования и назначения кадров - Судебных - Органов охраны правовых норм - Адвокатуры - Нотариата
- Уголовное законодательство, - уголовной процессуального права, - исполнения санкций, - амнистия и помилование, - гражданское законодательство, - гражданско- процессуального права, арбитражно- процессуального права - юридическое регламентирование интеллектуальной собственности - конфликтное право		Реглементирование законодательства уголовного и гражданского процессуального права
В РМ признано и гарантировано местное самоуправление		Установление основных принципов структуры гос.органов и местного самоуправления
		Установление стандартов в области охраны прав человека и нац.меньшинств, обеспечение превосходства закона на федеральном уровне
Гражданство на территории РМ единое и равное	Гражданство федерации	Гражданство федерации
	Проблемы миграции и иммиграции	Реглементирование иммиграционной и миграционной политики
Установление основ политики в области социального развития		Установление стандартов в областях: - Охрана здоровья - Образования - Трудовых

		взаимоотношений - Пенсий - Социальной защиты
		Установление регламентаций и процедур в областях - Использования земель - Месторождений - Вод - Натуральных ресурсов
Установление основ политик в области экологии, Культуры и т.д.		Установление норм в отношении: - Охраны окружающей среды - Охраны заповедников - Охраны памятников истории и культуры
		Установление правил по координации действий в случае: - Катастроф - Природных бедствий - Эпидемий - Мер по их ликвидации
- Метео бюро - нормы - метрология - геодезия - картография - статистика - название географических объектов	- Метео бюро - метрология - геодезия - картография - статистика - Бухгалтерская система	- Метео бюро - метрология - геодезия - картография - статистика
Отличительные знаки государства и почетные звания	Награждения ФРМ Присвоение почетных званий	Гос.награждения Присвоение почетных званий

В. Оборона

Соглашение ОБСЕ 2002г.	Меморандум Козака	Рекомендации ОБСЕ – 2004
Проблемы войны и мира - Оборона и безопасность	Проблемы войны и мира	- Оборона федеративного государства, - формирование и содержание военных сил,
- Оборонная индустрия - Установление способа продажи и покупки	- Установление правил для производства, покупки вооружения и снаряжения,	- Установление законодательных основ для производства и покупки

вооружения, снаряжения, военной техники -производство токсических, наркотических веществ	- Производство токсических, наркотических веществ, их распространение	вооружения, снаряжения, военной техники
- Статус обороны гос.границы, воздушного пространства - режим приграничных зон	Установление статуса и охраны гос.границ воздушного пространства Режим приграничных зон	- Определяет государство и режим охраны границ федерального государства - Режим приграничных зон

С. Внешняя политика

Соглашение ОБСЕ 2002г.	Меморандум Козака	Рекомендации ОБСЕ – 2004
	- Федерация является субъектом международного права, устанавливает внешние связи, подписывает договора и соглашения - ФРМ является приемником РМ в международных отношениях	Statul federal este subiect al dreptului internațional
	Международные договора и соглашения, ратифицированные ФРМ имеют превосходство в отношении с внутренним законодательством	Международные договора и соглашения, ратифицированные Федеральным государством имеют превосходство в отношении с законодательством Федерального государства
- Внешняя политика - Международные отношения - международные договора	- Внешняя политика - Международные договора - Внешняя торговля	- Внешняя политика, установление дипломатических отношений, - ратифицирование международных договоров и соглашений, - принадлежность к международным организациям
Внешние экономические связи		- установление внешних экономических связей - регламентирование принципов экономической деятельности субъектов федерации

D. Экономическая, финансовая, налоговая область и инфраструктура

Соглашение ОБСЕ 2002г.	Меморандум Козака	Рекомендации ОБСЕ – 2004
- В РМ гарантировано единство экономического пространства, свободное передвижение товаров, услуг, финансовых средств - В РМ признаны и охраняются все формы собственности		На территории Федеративного государства не допускается установление таможенных барьеров или других, которые мешают свободному передвижению лиц, товаров, услуг, капитала
Гос.собственность и распоряжение ею	Федеративная собственность и распоряжение ею	
Установление основ политики в области экономического развития. Регламентирование: - Финансовое - денежное, - таможенное, -кредитное -выпуск монет - политика цен	Валютное регламентирование Выпуск денег	Установление юридических основ рыночной экономики. Регламентирование: - Финансовое - валютное - кредитное - таможенное, - выпуск монет - политика цен
- Установка экономических услуг, включая Нац.Банк - Выпуск монет осуществляется исключительно Нац.Банком РМ.		Установление федеральных экономических институтов и Нац.Банка
Республиканский бюджет	- Федеральный бюджет формируется на основе налогов, других обязательных плат, приватизации	Установление федеральной политики - бюджетной - налоговой
Налоги и пошлины		Установление налоговых принципов для субъектов федерации
-Энергетическая система - транспорт, линии связи, информация, телесвязь	- Воздушный транспорт, железнодорожный, навигационный	

3. Совместные обязанности Федерального центра и субъектов

Соглашение ОБСЕ 2002г.	Меморандум Козака	Рекомендации ОБСЕ – 2004
-------------------------------	--------------------------	---------------------------------

<p>Статус территориально-гос.формирований может быть изменен совместным соглашением между РМ и территориально-гос.формированиями в соответствии с Конституцией, законами РМ и соглашением ОБСЕ</p>		<p>Статус субъектов не может быть изменен без четкого согласия, выраженного ими</p>
		<p>Особые компетенции субъектов могут быть изменены только путем изменения законодательства ФГ в этом смысле</p>
<p>- В области совместной компетенции издаются законы РМ и законы территориально-гос.формирований, принятые в соответствии с Конституцией РМ В областях, которые являются вне особой компетенции РМ и те, которые находятся в совместной компетенции территориально-гос.формирований осуществляют собственное юридическое регламентирование - Законы и нормативные акты территориально-гос.формирований не должны противоречить законам РМ, в противном случае применяется закон РМ</p>		
<p>Установление общих принципов организации системы органов гос.власти и органов местного самоуправления.</p>		<p>Субъекты могут устанавливать собственные органы власти и управления только в законодательном кадре ФГ</p>
<p>Органы исполнительной власти РМ и территориально-гос.формирования могут взаимно передавать исполнение определенных</p>		<p>ФГ и Приднестровье могут взаимно делегировать определенные полномочия если это не протеворечит Конституции ФГ</p>

обязательств		
	- Назначение и освобождение от должности федеральными органами руководителей и территориальных служащих исполнительных федеральных органов, которые уполномочены и действуют в рамках полномочий Федерации, а также в рамках общих компетенций, могут быть назначены или освобождены только с согласия компетентных органов субъектов Федерации	
- Кадры юридических и правовых органов - адвокатура, - нотариат	- Судебное устройство - организация и функционирование органов права - нотариат	
- Административное и административно-процессуальное законодательство, - трудовое законодательство - семейное законодательство - жилищное законодательство - земельное законодательство, водное, лесное, о недрах, - законодательство охраны среды	- гражданское законодательство - гражданско-процессуальное - арбитражное - о выборах - интеллектуальной собственности - уголовное и процессуально-уголовное - об административных правонарушениях - амнистия и помилование	
Разграничение гос. собственности	Разделение гос. собственности в федеральную и субъектов	
	- Таможенное регламентирование - Деятельность Центрального Федерального Банка	
Установление общих принципов налогообложения и пошлин	-Федеральный бюджет - федеральные налоги- - др. обязательные платы - Регламентирование цен на товары и услуги	

	- антимонопольное регламентирование - структура муниципальных налогов устанавливается органическим законом	
Защита прав человека, - меньшинств, - правопорядка	Защита прав человека и нац. меньшинств,	
-Проблемы владения, пользования и распоряжения территорией, недрами, водными ресурсами, др.натуральными ресурсами,	Проблемы владения, пользования и распоряжения территорией, недрами, водными ресурсами, др.натуральными ресурсами,	
	Энергетические системы, телевязь, Pipelinurile	
Общие проблемы по - воспитанию и образованию, - Науке, культуре, спорту, - охраны здоровья, - защита семьи - Соц.защита - Соц.обеспечение	Общие проблемы по - Образованию - Соц.защите	
- охрана окружающей среды, - охрана памятников истории и культуры	- охрана окружающей среды, - охрана памятников истории и культуры	
Проблемы относительно борьбы с катастрофами, бедствиями, эпидемиями, устранения последствий	Проблемы относительно борьбы с катастрофами, бедствиями, эпидемиями, устранения последствий	

4. ЭКСКЛЮЗИВНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ (Преднестровье)

а) Основные обязательства:

Договор ОБСЕ из 2002	Меморандум КОЗАК	Рекомендации ОБСЕ – 2004
	- Преднестровская Молдавская Республика является субъектом федерации, государственное	- Преднестровье является субъектом ФГ

	образование в рамках федерации - Территориальное Автономное Образование Гагаузия, является субъектом федерации	
	Субъекты имеют свои конституции. Государственную символику	Субъекты федерации обладают правом иметь свою конституцию и законодательство в соответствии с Конституцией федерального государства
Государственная власть в государственно-бразованиях осуществляется органами учрежденными ими	ПМР и АТО Гагаузия формируют собственные органы государственной власти – законодательную, исполнительную, судебную	
По мимо лимит эксклюзивных компетенции РМ и совместных с территориальными государственными образованиями, последние осуществляют государственную власть всей полнотой		Каждый субъект имеет в эксклюзивной компетенции обязательства установленные своими конституциями или договорами учреждения в соответствии с Конституцией ФГ
Государственно-территориальные формирования имеют право установить свои государственные языки	-в своих конституциях могут установить и другие официальные языки, по мимо молдавского и русского - Секретариатские работы в органах государственной власти и местного публичного управления на территории субъектов осуществляется на государственном языке и официальных.	
	Субъекты принимают законы для регламентирования подвластных проблем	Преднестровье (П) может принимать собственное законодательство в области компетенции и в соответствии с Конституцией ФГ и законами ФРМ
	Субъекты учреждают собственные органы	П может учреждать собственные органы

	государственной власти	государственной власти в соответствии с Конституцией ФГ
		П назначает чиновников на свои правительственные должности
	<ul style="list-style-type: none"> - Устанавливает административное законодательство которое регламентирует деятельность органов государственной власти субъектов - проблемы органов местного самоуправления - адвокатура - семейное законодательство - жилищные вопросы - охрана здоровья 	- Устанавливает систему местного публичного управления на территории П в соответствии с Конституцией и законами ФГ
		Разрешает вопросы связанные с использованием земель, недр, вод, и других природных ресурсов на территории Приднестровья в соответствии с установленными федеральным законодательством процедурами
	<ul style="list-style-type: none"> - Культура, искусство - защита исторических памятников и искусства - спорт 	
	Проблемы связанные с урбанистикой и архитектурой	

б) Охрана правовых норм

Договор ОБСЕ от 2002	Меморандум КОЗАК	Рекомендации ОБСЕ – 2004
		Без нарушения прерогатив власти судебной отрасли ФГ, Приднестровье должна обладать механизмами контроля над законными нормами на соответственной

		территории
		Реглементирует проблемы связанные с судебной властью в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством
		Разрешает проблему связанную с кадрами судебной власти, адвокатской, нотариат, правоохранительных органов в П в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством

с) Экономическа отрасль

Договор ОБСЕ от 2002	Меморандум КОЗАК	Рекомендации ОБСЕ – 2004
	Утверждает и вылняет бюджеты субъектов	П устанавливает в соответствии с Конституцией и законами ФГ - систему прямого налогообложения - доходы в бюджет П - способ расходов бюджетных ресурсов
	Государственная собственность субъектов федерации и ее администрирование	Разрешает проблемы касающиеся собственности и экономической деятельности в соответствии с Конституцией и законами ФГ
		Форм ируют Торговопромышленную Палату, а так же законодательство регламентирующее ее деятельность

d) Социально-культурная отрасль

Договор ОБСЕ от 2002	Меморандум КОЗАК	Рекомендации ОБСЕ – 2004
-----------------------------	-------------------------	---------------------------------

		Решает проблемы: - Охраны здоровья - Воспитания - Трудовых отношений - Выхода на пенсию - Социальной защиты в соответствии со стандартами, утвержденными на федеральном уровне
		Регламентирует нормы деятельности организаций которые действуют в следующих отраслях: - образования, культуры, искусства, филантропии, соц.защиты, спорта и.т.д.

е) Раздел международных отношений

Договор ОБСЕ от 2002	Меморандум КОЗАК	Рекомендации ОБСЕ – 2004
	<ul style="list-style-type: none"> - Субъекты заключают международные договора в зависимости от их сферы деятельности и компетенции - Поддерживают экономические, торговые, международные отношения, в зависимости от уровня компетенции - Определяют свои представительства в других государствах, не имея при этом дипломатического или консульского устава 	<ul style="list-style-type: none"> - Заключают международные договора в пределах компетенции Приднестровья - Поддерживают экономические, торговые, международные отношения, согласно законодательству ФГ - Определяют свои представительства в других государствах, не имея при этом дипломатического или консульского устава международного отношения
	Субъекты могут быть участниками международных организаций, принадлежность к которым не требует статуса субъекта международного права	Могут быть участниками международных организаций, принадлежность к которым не требует статуса субъекта международного права
		Международные договора, подписанные в пределах

		компетенции Приднестровья вступают в силу после их утверждения соответствующими органами Приднестровья
--	--	--

5. Переходные периоды и система гарантий

Договор ОБСЕ от 2002	Меморандум КОЗАК	Рекомендации ОБСЕ – 2004
	Конституция ФРМ предусматривает переходные периоды	
<p>- РМ и Приднестровье во взаимном порядке гарантируют безоговорочное соблюдение соглашений</p> <p>- Обязуется не применять насилия или угрожать ее применением</p> <p>- В переходном периоде все споры подлежат разрешению совместными комиссиями</p>	<p>- Для подготовки проекта Федеративной Конституции, стороны создали Совместную Конституционную Комиссию, уполномоченную для этой цели</p> <p>- Совместная Конституционная Комиссия, действует на основании собственного устава и использует указанные в Меморандуме в качестве предусмотренных принципов, являющихся основополагающими для разработки Конституции ФРМ</p> <p>- После принятия Меморандума, на территории сторон не допускается деятельность политических, общественных формирований, органов массовой информации, движения представителей органов государственной власти, граждан</p>	В период возникновения ФГ реализуются совместные меры взаимопонимания

	<ul style="list-style-type: none"> - Руководство РМ и Приднестровья обязуются гарантировать создание условий для проведения национального референдума, на всей территории РМ признаной в международном плане согласно международным нормам ОБСЕ и Европейского Союза - Агитация, связанная с участием в референдуме, проводится без каких либо препятствий на основании законодательства сторон - Конституция ФРМ считается принятой, если за нее проголосовало большинство граждан участвующих в голосовании с условием отдельного подсчета голосов - Стороны установят единый образец бюллетеня для голосования на референдуме - Непринятие Конституции в условиях референдума не влияет на изменение позиций сторон , которые обязуются продолжить работу над подготовкой другого референдума по принятию Конституции ФРМ не менее чем через 6 месяцев 	
<p>Политические гарантии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - взаимное соблюдение позиций сторон - неприемлимость 	<p>Политические гарантии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Субъекты Федерации имеют право выхода из состава Федерации, в случае когда Федерация 	<p>Политические гарантии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Приднестровье имеет право выйти из СФ в случае присоединения к другому государству или/и потери

<p>односторонних действий</p> <p>- стороны совместно примут внутригосударственную процедуру для введения в действие международных документов, действие которых влияют на интересы Приднестровья</p>	<p>присоединяется к другому государству или/и теряет полностью суверенитет</p> <p>- Выход из Федерации имеет место в результате референдума на территории соответствующего субъекта, с утверждением большинства голосов зарегистрированных граждан</p> <p>- Референдум провозглашается законодательным органом соответствующего субъекта в случае возникновения оснований в данном смысле</p>	<p>статуса субъекта международного право</p> <p>- Выход Приднестровья из ФГ осуществляется в результате референдума с утверждением большинства голосов граждан с территории Приднестровья</p>
<p>Международные гарантии:</p> <p>- Стороны подтверждают, что все разногласия будут решаться мирными путями, переговоры, консультации с участием РМ, Приднестровья, РФ, Украины, ОБСЕ</p> <p>- РФ, Украина и ОБСЕ являются гарантами соблюдения Договора</p>	<p>Международные гарантии:</p> <p>- Для асистирования Совместной Конституционной Комиссии приглашаются международные эксперты из ОБСЕ, ЕС, Комиссия Совета Европы из Венеции</p>	<p>Международные гарантии:</p> <p>- Будет разработана система гарантии</p> <p>- В переходный период стороны будут соблюдать договор осуществленные в рамках пятистороннего формата: РМ, Приднестровье, ОБСЕ, РФ, Украина</p> <p>-Все договора, подписанные в рамках переговоров в виду разрешения приднестровского конфликта регистрируются в ОБСЕ и пересылаются странам - гарантам – РФ и Украина</p> <p>- В переходный период все разногласия разрешаются в рамках переговоров и новых механизмов на основе договоров с поддержкой ОБСЕ, РФ, Украины</p>

	<p>Правовые гарантии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - В переходный период, до принятия органических и ординарных законов в виду полномочий федерального центра и совместных субъектов, органы государственного управления ПМР осуществляют свои полномочия в соответствии со своим законодательством - До 2015 решения Конституционного Суда принимаются как минимум 9 голосами из 11 - До 2015 федеральные законы утверждаются $\frac{3}{4}$ голосами членов Сената - До 2020г. Палата Представителей избирается прямо, тайно и т. д. В соответствии с органическим законом, пропорционально на основании списков кандидатов по округам которые соответствуют территории субъектов 	<p>Правовые гарантии:</p> <p>Все договоры подписанные в процессе переговоров имеют юридическую силу</p>
<p>Экономические гарантии:</p> <p>Совместными усилиями стороны:</p> <ul style="list-style-type: none"> - возрождают экономику - устанавливают размеры сборов в общий бюджет - постепенно разрешают проблему единно монеты - устанавливают межбанковское сотрудничество 	<p>Экономические гарантии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - До 1 января 2007 ПМР не осуществляет вклады в федеральный бюджет налоги и другие обязательные выплаты - До 1 января 2007 ПМР обеспечивает эквивалент 1/6 из расходов федерального бюджета за исключением тех что касаются погашения РМ внешнего долга, накопившегося до 	<p>Экономические гарантии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Обеспечение финансовой поддержки для реализации договоров - наложение финансовых санкций в случае игнорирования реализации договоров

<p>- гармонизируют законодательство в различных областях</p>	<p>вступления в силу Конституции ФРМ</p> <p>- внешние долги РМ и ПМР, накопившиеся до вступления в силу Конституции ФРМ, погашаются из бюджета субъектов</p> <p>- Права касающиеся государственной собственности, муниципальной и частной основанные на законах ПМР принятые до принятия конституции ФРМ остаются в силе и не могут быть пересмотрены</p> <p>-Разделение права собственности на собственность, находящуюся на территории ПМР и федеральную собственность, и собственность ПМР осуществляется в соответствии с органическим законом основанном на разделении полномочий между федерацией и субъектами</p> <p>- Передача собственности субъектов федерации в муниципальную собственность, или приватизация осуществляется в соответствии с их законами</p>	
<p>Военные гарантии:</p> <p>- Стороны принимают миротворческие силы под эгидой ОБСЕ на преходный период</p> <p>- Регламент миротворческих</p>	<p>Военные гарантии:</p> <p>- Способы ликвидации Вооруженных Сил, социальные гарантии для военных из РМ и ПМР устанавливаются органическим законом</p>	<p>Военные гарантии:</p> <p>- В период образования ФГ военный потенциал РМ и ПМР будут уменьшаться до полной демилитаризации</p> <p>- международный военный</p>

<p>сил будет подписан одновременно с Договором ОБСЕ</p> <p>- В переходный период РМ и ПМР обуславливают обоюдно военные действия</p> <p>- создается учреждение военных наблюдателей за военными действиями</p>	<p>- До полной демилитаризации РМ вооруженные силы формируются и действуют по территориальному принципу</p> <p>- Вооруженные силы не могут быть использованы для поддержания правопорядка, социальной безопасности на территории федерации</p> <p>- Командование Вооруженными силами осуществляется уполномоченным федеральным органом</p> <p>- Количество органов охраны правопорядка и безопасности определяются органическим законом</p>	<p>контингент и международные не вооруженные наблюдательские силы</p> <p>- параметры формата военных гарантии будет разработан в рамках пятистороннего</p> <p>- Военные гарантии будут реализовываться под эгидой ОБСЕ</p> <p>- РФ и Украина выступают гарантами осуществления военных гарантии</p> <p>- Не допускаются паузы в реализации военных гарантии или переход на другой формат данных гарантии</p>
<p>Сроки:</p> <p>- Подписание Договора ОБСЕ до конца 2002 года</p> <p>- Другие сроки отсутствуют</p>	<p>Сроки:</p> <p>- Проект Конституции ФРМ публикуется до 31 марта 2004</p> <p>- Референдум проводится до 31 октября 2004</p> <p>- Сенат учреждается до 1 февраля 2005</p> <p>- Правительство возлагает полномочия перед Сенатом, который назначает Председателя Федерального Правительства в соответствии с Конституцией ФРМ</p> <p>- Депутаты палаты представителей избираются до 30 апреля 2005</p>	<p>Сроки:</p> <p>Отсутствуют</p>

	- Президент ФРМ избирается до 31 мая 2005	
--	--	--

V. Выводы:

6. Принципы учреждения федерации. Из тех трех документов которые предлагают основные принципы учреждения молдавской федерации Рекомендации ОБСЕ из февраля 2004 самые уравновешенные и близкие модели современного федерального государства. Они имеют еще преимущество быть последним документом посредников. По этому. В принципе, Рекомендации ОБСЕ что касается полномочия субъектов федерации могли стоять на основе новой Конституции ФРМ.
7. Полномочия субъектов (Преднестровье) не должны превышать полномочия которые имеют субъекты Российской Федерации и Крым. Это потому что. Россия и Украина, главные гаранты, не могут гарантировать оптимальность модели которую сами на практикуют.
8. Внешние факторы остаются определенными в разрешение преднистровского конфликта через федерализацию РМ. Оба государства гаранта были и есть замешаны в становление, выживание и продвижение одного из субъектов молдавской федерации – Транснистрия (лидеры Преднестровья являются гражданами, а внешние отношения. Особенно экономические осуществляются через Украину). По этому данная система гарантии должна быть пересмотрена. Если ОБСЕ предоставляет рамки переговоров тогда в качестве гарантов должны быть приглашены и другие государства или общественности которые компенсировали бы преднистровский lobby-ul. В этом смысле

явно что сразу после оглашения Меморандума, Президент России, Владимир Путин, сделал заявление котрым дал понять что честь международных обязательств Россия в отношении вывода военной техники и войск из Преднестровья будет возможно только после внедрения плана КОЗАК . Хотя текст Меморандума не предусматривает никаких военных гарантии и небыл еще подписан, Министр Обороны, Сергей Иванов, уже 21 ноября 2004 объявил планы о проведение миротворческих действия в Преднестровье в котором будут учавствовать 2000 военных, оставаясь там до 2020 года. Он даже отдает нужные распоряжения в этом плане. Явно это бы ла реакция на соглашение лидера Преднестровья с планом КОЗАК с условие что Росиия дислоцирует на территории ПМР военные части на срок 30 лет.

9. Идеи демилитаризации РМ и прав субъектов покинуть предвидемую фкедерацию нельзя соглашаться разве что в случае что будут соблюдаться условия осуществления цели РМ вступить в ЕС. Толька гарантия этого, как и вслучае Сербии и Черногория, не вызовут внутреннии конфликты связанные с осуществлением данной идеи.