

Ион Осояну

Местное публичное управление в Республике Молдова

- общие принципы
- существующие проблемы
- европейский опыт
- решения, перспективы

1. Исторические аспекты

К концу 1991 года на руинах МССР возникает Республика Молдова, в которой, с территорией в 33,7 тысяч км² и населением в 4, 3 млн. человек, было 40 районов и 10 городов республиканского значения. В среднем на каждый район приходилось 76.000 жителей, в некоторых население было намного меньше среднего значения: Кэйнарь – 42,7 тысячи, Тараклия – 44,3 тысячи, Шолданешты – 45,8 тысячи, Леова – 52,8 тысячи; и со средней территорией в 800 км² каждый из них был далек от того, чтобы быть подготовленным к переходу к само управлению. Административно – территориальная реконструкция составляла в тот момент один из самых животрепещущих моментов нового государства.

Реформы в этом направлении оказалось достаточно сложно реализовать из – за доминирования отраслевого принципа планирования и осуществления бюджетного процесса в условиях продолжающейся реформы – территориально – административного деления. После того, как декретом Президиума Верховного Совета СССР от 4 ноября 1940 года в отношении установления границ между Молдавской Советской Социалистической Республикой (МССР) и Украинской Советской Социалистической Республикой (УССР), уезды Четатя Албэ, Измаил и Хотин перешли в состав УССР, оставив, таким образом, МССР без выхода в Черное Море и положив начало монтажу мощных индустриальных центров по периметру районов левого берега Днестра,¹ каждое десятилетие происходят важные изменения территориальных границ районов. Так, в 1948 году, собравшись на вторую встречу, Верховный Совет МССР ликвидирует уезды и создает 60 районов. Число районов менялось в советское время следующим образом: 46 (1950), 35 (1959) (организованные в четыре округа (Бельцы, Кишинэу, Тирасполь и Кагул)); 18 (1963), 26 (1964), 31 (1966), 33 (1972), 40 (80 – е годы).²

Территориальные реорганизации осуществлялись, в особенности, на основании двух принципов:

¹ Igor Munteanu, Dezvoltări regionale în Republica Moldova, Ed. Cartier, Chişinău, 2000, pag. 117.

² Anatolii Gudîm, Raioanele şi economia // Săptămîna, # 25, 20 iunie, 2003.

1. Приближение публичных служб (государственного аппарата) к гражданам (принцип, на который ссылались при увеличении числа районов);

2. Уменьшение государственного административного аппарата (принцип, на который ссылались в случае совмещения районов).

Исторические, демографические, экономические факторы оставлялись на втором плане.

Практика административной реорганизации в каждом десятилетии продолжалась и после обретения независимости. В начале 1990 – х годов, в результате одного из Решений Верховного Совета в отношении административно – территориального устройства государства, начинается разработка проекта реформы, который предполагал четыре варианта – 7, 9, 12 или 18 уездов, один из которых был взят в качестве основы лишь через 7 лет. Согласно Решению Парламента Республики Молдова № 636 – XII от 10.07.1991, через непродолжительное время должны были образоваться уезды.³ „На первой этапе ... децентрализуется государственная власть нынешних районов и расширяются полномочия основных самоуправляемых – территориальных единиц – коммуна (село) и город. На этой этапе консолидируется исполнительная власть по вертикали, создавая посреднический механизм функционирования новых органов самоуправления: до формирования уездов районы сохраняются в своих текущих границах”, отмечается в Решении.

В конце 1994 года, посредством Закона о специальном юридическом статусе Гагаузии (Гагауз-Йери) № 344-ХІІІ от 23.12.94, создается Территориальная Автономная Единица Гагаузия (Гагауз - Йери). Будучи основанной как культурная автономия, ТАЕ Гагаузия получает через этот закон статус административно – территориальной единицы, пользуясь одновременно и политико – административной автономией. Напомним, что в соседних государствах, хотя существуют этнические меньшинства, которые проживают компактно в большом количестве на одной территории, они пользуются культурной автономией в духе международных европейских инструментов из этой сферы. Ни одно из распоряжений *Европейской рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств* не закрепляет права специальной автономии по этническим принципам, в зонах, где лица, принадлежащие национальным меньшинствам, являются в меньшинстве. Как положения Конвенции, так и *Хартии национальных языков* или *языков меньшинств* не ссылаются на административно – территориальную структуру или автономию по этническим

³ Veștile nr. 11-12/111, 1991.

критериям. Оба относятся исключительно к индивидуальным правам этих лиц, которые могут быть осуществлены индивидуально или совместно с другими членами национальных меньшинств.⁴ Несмотря на право издавать «местные законы», законодательный форум Гагаузии издал ряд нормативных актов, которые дублируют законодательство Республики Молдова, а зачастую противоречит верховному закону. Так, существуют местные законы, принятые Народным Собранием (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз-Йери) о: партиях и других социально – политических движениях; общественных ассоциациях; административно – территориальном устройстве; местном публичном управлении; функционировании языков; собственности; бюджетной системе и бюджетном процессе; таможенном контроле Гагаузии; потребительских кооперативах; Счетной Палате и т.д. Как видно, некоторые противоречат, вообще или частично, статье 72 Конституции, поскольку области, в которые они вмешиваются, касаются исключительно компетенции Парламента.

Законом № 431-ХШ от 19.04.95 муниципий Кишинев получает специальный статус. Помимо основной территории муниципия, в состав 5 секторов включены и административно – территориальные единицы – села (коммуны) и города из пригородов. В каждом секторе есть претор, назначаемый муниципальным советом, и претура со статусом юридического лица. Таким образом узаконивается система муниципальной администрации столицы, созданная Решением Правительства от 25.09.91.

Промежуточный механизм, о котором говорит вышеозначенное Решение Парламента, функционировал до конца 1998 года, когда была узаконена новая система административно – территориального устройства – 9 уездов, мун. Кишинэу, ТАЕ Гагаузия и населенные пункты левобережья Днестра. До этого времени нельзя было говорить о региональном развитии, поскольку районы, будучи административно – территориальными единицами, расположенными на уровне сразу ниже уровня государства, были слишком малы для того, чтобы считаться регионами. Они, на самом деле, даже не были замышлены как регионы, а скорее как концентрированные центры принятия решений старой системы управления.

В 1999 году Республика Молдова последовала общей тенденции государств – членов ЕС и приступила к уменьшению числа административно – территориальных единиц второго уровня, заменив 32 района 9 уездами. Также было уменьшено число основных административно – территориальных единиц посредством слияния некоторых сел в коммуны. Муниципий Кишинэу и ТАЕ

⁴ *Corneliu-Liviu Popescu, Autonomia locală și integrarea europeană, Ed. All BECK, București, 1999, pag. 167.*

Гагаузия (с тремя внутренними районами) сохранили статус административно – территориальной единицы второго уровня. Реформа не затронула 5 районов, сформированных и контролируемых самопровозглашенными органами власти востока Республики Молдова, для соответствующих населенных пунктов был предвиден возможный статус автономии. Одной из целей этой реформы являлась консолидация региональной и местной финансовой системы, расширяя налоговую базу территории и получения необходимых доходов для региональных нужд.

Уже в октябре 1999 года введена первая поправка, который отделяет уезд Тараклия (на основе бывшего района), а к февралю 2001 года правительство афиширует намерение отделить и уезд Дрокия на основании района с таким же названием. Таким образом, с самого начала в новой административно – территориальной структуре присутствует фактор нестабильности, который приводит в затруднение планирование и внедрение некоторых действий на длительную перспективу как для местных и региональных, так и для центральных органов власти. Через год был принят новый закон об административно – территориальном устройстве, который предполагает разделение Республики Молдова на 32 района, мун. Кишинэу, ТАЕ Гагаузия (с тремя внутренними районами) и населенные пункты левобережья Днестра. Это, однако, не было возможным внедрить в действие с конституционной точки зрения до завершения срока действия мандатов местных избранников в мае 2003 года.

2. Законодательная база

Начиная с 1994 года, в целях внедрения в жизнь принципов местной автономии, децентрализации публичных служб, выборности органов власти местного публичного управления и консультации с гражданами по местным проблемам, представляющим особый интерес, предвиденные статьей 109 Конституции, был принят ряд законов, среди которых отмечаем:

- Закон о местном публичном управлении № 123-XV от 18.03.2003;
- Закон о статусе местного избранника № 768-XIV от 02.02.2000;
- Закон об административно – территориальном устройстве Республики Молдова № 764-XV от 27.12.2001;
- Закон о публичной собственности административно – территориальных единиц № 523-XIV от 16.07.99;
- Закон о местных публичных финансах № 397-XV от 16.10.2003;
- Закон о местных сборах № 186-XIII от 19.07.1994.

Устав муниципия Кишинэу и ТАЕ Гагаузии (Гагауз - Йери) регулируется специальными законами. Европейская Хартия „Автономное исполнение местной власти”⁵ была ратифицирована Парламентом Республики Молдова в 1997 году.

3. Институциональная база

Система уездов административно – территориального устройства не продолжалась даже на протяжении одного мандата местных избранников, так что сложно понять, каковы ее сильные и слабые стороны. Все же, по мнению специалистов, потенциал уездов радикально отличается от потенциала маленьких районов. На этот раз можно говорить о развитии региональных центров, а по отношению к бывшим районам, уезды были лучше оснащены, с экономической и социальной точки зрения, имея более сложную инфраструктуру и даже формирующуюся идентичность. Несмотря на это, с мая 2003 года происходит возвращение к районной системе организации местного публичного управления, а число главных административно – территориальных единиц было увеличено.

На сегодняшний день в республике Молдова существуют два уровня местного публичного управления – основной (села (коммуны), города (муниципии)) и промежуточной (районы, муниципий Кишинэу и автономная территориальная единица Гагаузия). На основном уровне управления публичными делами осуществляется примаром (исполнительный орган власти) и местным советом (коллегиальный обсуждающий орган власти). На посредническом уровне в качестве исполнительного органа власти действует: в районах – председатель района (которому помогает аппарат); в мун. Кишинэу – генеральный Примар (и Генеральная Примэрия муниципия), в ТАЕ Гагаузия – Губернатор (Башкан), который руководит исполнительным Комитетом. В качестве обсуждающего органа власти осуществляют свою деятельность, на уровне района, районные советы; в мун. Кишинэу – муниципальный совет; в ТАЕ Гагаузия – Народное Собрание. В своей деятельности местные публичные органы власти принимают нормативные акты, подчиненные закону.

4. Существующие проблемы

Местное публичное управление наиболее часто подвергалось реорганизации после обретения независимости, являясь самым слабым звеном в системе молдавского публичного управления.

⁵ Ratificată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997, publicată în ediția oficială “Tratate internaționale”, 1999, Vol. 14, p. 14

Анализ деятельности местного публичного управления в последние годы, включая период, который последовал за возвращением к районам, регистрирует недостатки, которые могут быть разделены на несколько категорий: 1) ограничение финансовой автономии; 2) отсутствие ясного разграничения компетенций между государством и органами местного публичного управления, а также между различными уровнями органов местного публичного управления; 3) вмешательство центральных органов публичного управления в компетенцию местного публичного управления под предлогом надзора за администрацией и отсутствия институционального диалога между государством и местными публичными органами.

1. Согласно законодательству о публичных финансах, местные публичные доходы формируются из трех главных источников: собственные доходы, отчисления и трансферты. Закон о местных сборах устанавливает систему в 13 сборов, которые могут быть введены органами местного публичного управления. Местное публичная администрация, однако, не обладает свободой принятия решений относительно величины местных сборов, они устанавливаются Парламентом. Только 4 местных сбора (за обустройство территории, за право предоставления транспортных услуг, за размещение коммерческих единиц, рыночный сбор) обеспечивают около 95% доходов местной публичной администрации. Остальные сборы имеют незначительное значение (бальнеологический сбор, сбор за право продажи в таможенной зоне), а некоторые (сбор с владельцев собак, сбор за право осуществлять кино и телевизионных съемок) не принесли дохода в местный бюджет совсем (2001).⁶ Таким образом, стоимость взимания некоторых тарифов превышает собранную сумму. Доля собственных доходов административно – территориальных единиц в общих доходах уменьшена (см fig.1). Только мун. Кишинэу обладает возможностью самофинансирования за счет собственных доходов и отчислений, которые являются главным источником финансирования оставшихся административно – территориальных единиц, несмотря на то, что только 21% населения страны проживает в столице. Доля местных сборов в мун. Кишинэу составляет около 67% из местных сборов, собранных по стране. Местные сборы, которые имеют маленькую долю в доходах национального публичного бюджета, и которые сложнее собирать, составляют собственные доходы местной публичной администрации, в то время как сборы и налоги с большей долей (как, например, налог на добавленную стоимость (НДС) или налог на доход с предпринимательской деятельности юридических лиц,

⁶ Veaceslav Ioniță, Analiza sistemului finanțelor publice locale în Republica Moldova, Politici publice, # 4, Editura TISH, Chișinău, ianuarie 2003, p. 7

собранных на территории административно – территориальной единицы) представляют собой общие государственные доходы. Они могут стать доходами бюджетов административно – территориальных единиц, исключительно только в качестве отчислений от общего государственного бюджета. Минимальный процент этих отчислений устанавливается Законом о местных публичных финансах, а точный процент отчислений для каждого района, муниципия Кишинэу и Бэлць или ТАЕ Гагаузия (Гагауз - Йери) устанавливается ежегодно путем принятия Закона о государственном бюджете Парламентом. Начиная с 2004 года, из НДС больше не изымаются процентные нормативы отчислений для районов, муниципия Кишинэу и Бэлць.

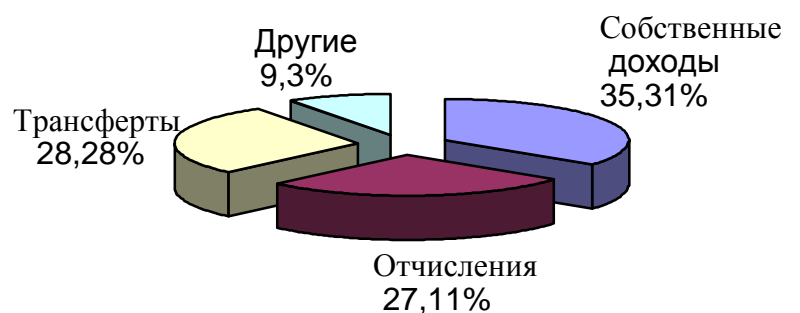


Fig. 1 Структура доходов в бюджетах Административно – территориальных единиц, %, 2002

Не все административно – территориальные единицы воспринимаются согласно одинаковым и хорошо определенным критериям, некоторые пользуются более предпочтительным отношением. В качестве примера, Закон о государственном бюджете на 2004 год оговаривает (статья. 30, абзац. 2), что НДС на товары и услуги, предоставляемые экономическими агентами, зарегистрированными в ТАЕ Гагаузия, а также акцизы на товары (продукция), на которые налагаются акцизы в связи с производством в этом регионе, полностью перечисляются в ее центральный бюджет. В то время, как в случае 32 районов и муниципия Кишинэу и Бельцы, НДС и акцизы не составляют доходов районных и муниципальных бюджетов. Так, *фискальная децентрализация уменьшена, поскольку доля собственных доходов административно – территориальных единиц относительно мала, а местное публичное управление ограничено в праве принимать решения в отношении налогов и сборов.*

Если в 2001 году общий объем трансфертов из фонда финансовой поддержки территорий в бюджеты уездов, муниципия Кишинэу и Бэлць и бюджет ТАЕ Гагаузия составлял 320000,0 тысяч лей, тогда на 2004 год (уже из районных, муниципальных бюджетов, и бюджета территориальной автономной единицы) он увеличился практически в два раза, будучи запланированным, согласно Закону государственного бюджета на 2004 год, на сумму в 636700,0 тысяч

лей. То есть имеем дело с уменьшением собственных доходов местного публичного управления и, само собой разумеется, ограничением его финансовой автономии. Трансферты из государственного бюджета носят условный характер. Поскольку доля трансфертов в общей массе доходов местных бюджетов значительна, центральные органы власти являются теми, которые устанавливают назначение расходов. В свою очередь, публичная администрация административно – территориальных единиц второго уровня принимает решение об объеме отчислений в бюджеты сел, коммун и городов. Местная публичная администрация может принимать решение о назначении расходов в случае переизбытка доходов, однако, населенных пунктов, в которых бы регистрировалось бюджетное превышение доходов над расходами, достаточно мало. Таким образом, ограничена свобода местной публичной администрации в установлении приоритетов в отношении ориентации и осуществления расходов. Доля местных публичных расходов в национальных публичных расходах, также как и доля местных публичных доходов, мала (около 30%, 2002). Таким образом, отмечаем, что *финансовая децентрализация уменьшена*.

Система местных публичных финансов отмечена двумя явлениями. Так, фискальная децентрализация уменьшена, поскольку доля собственных доходов административно – территориальных единиц относительно мала, а местная публичная администрация ограничена в праве принимать решения относительно налогов и сборов. В то же время, местные публичные органы власти ограничены в праве принимать решения относительно назначения расходов и бюджетного превышения доходов над расходами. Сниженный уровень этих двух показателей (фискальной и финансовой децентрализации) указывает на ограничение местной финансовой автономии. Опыт европейских стран показывает, по крайней мере один из этих показателей должен иметь высокий уровень, чтобы уравновешивать другой.

Практика решения большинства бюджетных проблем „в центре”, с одной стороны, обескураживает партнерские инициативы между местной публичной администрацией и предпринимательством, и с другой стороны, способствует скрыванию доходов и уклонению от уплаты налогов, что имеет негативные последствия для национального публичного бюджета.

Принцип солидарности ведет к необходимости существования национальной системы финансового равенства. Этого можно достичь путем наделения выгодными налоговыми льготами экономических агентов, которые будут действовать и платить налоги в провинции, особенно в неблагоприятных зонах и,

одновременно, увеличением процента налогообложения для столичных экономических агентов. Также, необходимо настаивать на том, чтобы экономический агент был зарегистрирован там, где находится его представительство и где осуществляется его экономическая деятельность.

2. В Республике Молдова существует серьезная неуверенность в отношении полномочий коммун, соответственно в отношении их финансирования и, в особенности, в отношении взаимосвязи между местным управлением и ролью государства в этом смысле. Закон о местном публичном управлении не устанавливает ясно сферы деятельности каждого органа власти, таким образом, что на некоторых сегментах обязанности районного совета совпадают с обязанностями местного совета. Обязанности, делегированные государством органам местного публичного управления этим же законом, очень широки. Нормальным образом, органам местного публичного управления могут быть переданы лишь специфичные обязанности, которые касаются управления услугами с максимальным ограничением степени ограничительных действий. Иногда центральные органы публичного управления принимают решения, касающиеся ответственности органов местного публичного управления, одним из примеров являясь увольнение и назначение на должность Правительством чиновников из местной публичной администрации. В этом же контексте, существует несовместимость между полномочиями, которыми наделяются административно – территориальные единицы посредством закона, и расходами на их выполнение.

Другой проблемой, вызвавшей недопонимание в отношении местных полномочий по сравнению с центральными, является статус местной публичной собственности, систематически ведущей к появлению дискуссий относительно распределения надзора, так что затрудняется обеспечение эффективной местной автономии. В результате незаконной приватизации, не местные органы власти стали пользователями процесса передачи собственности или смены владельца. Это привело к массовому банкротству многих важных публичных услуг местного и районного значения.⁷ Проблемы, появляющиеся здесь, заключаются в наложении претензий на собственность и отсутствие имущества, которое бы составляло основу распределения. Администрирование собственности предполагает свободу в осуществлении операций купли – продажи или ее аренды, однако, нынешняя законодательная база ограничивает

⁷ Victor Popa, Regîndirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative, Politici publice, # 3, Editura TISH, Chișinău, ianuarie 2003, p. 18

местное публичное управление в праве управления местной публичной собственностью.

Штат служащих примэрий и районных советов продолжает быть централизованно регламентирован. Как следствие административно – территориальной реформы, решением Правительства⁸ были увеличены штаты служащих в районных публичных органах управления в ущерб основным административно – территориальным единицам. Это создало непоследовательность в деятельности примэрий.

Эти недостатки законодательства зачастую приводили к ошибочной интерпретации и даже конфликтам между органами местного публичного управления на разных уровнях. Отсутствие разграничений в полномочиях и в ответственности ведет к тому, что они устанавливаются произвольным образом центральными или районными органами власти, неоднобразно, и в ущерб местным органам власти.

3. Понятие местной автономии предполагает, также, уменьшение возможности некоторых случайных контролей. На настоящее время Закон о местном публичном управлении наделяет любой орган центральной публичной администрации правом вмешательства, под предлогом случайного контроля, в деятельность примэрий или публичных районных органов власти. В законе отсутствуют положения об условиях и способах привлечения к ответственности субъектов административного попечительства, которые осуществляют незаконный контроль местных публичных органов власти.

Несмотря на то, что был принят Закон об административных спорах, который регулирует контроль легальности документов, изданных органами местного публичного управления, и существует рекомендация Совета Европы о том, что любая форма случайного контроля должна пресекаться, так чтобы опека органов власти ограничивалась только контролем легальности согласно статье 8 Европейской Хартии местной автономии, не была прекращена практика, согласно которой любой центральный публичный орган власти может проверить легальность и целесообразность действий или административных решений органов местного публичного управления. Кроме того, Закон об административных спорах проходит через постоянные изменения в части, которая касается предмета спорного действия (какие нормативные акты могут быть подвержены контролю) и субъекты, которые из своего кабинета наделяются правом опротестовать легальность административных актов.

⁸ Nr. 688 din 10.06.2003 și nr. 1220 din 10.10.2003

После административно – территориальной реформы отмечаем, что существуют явные схожие моменты между упраздненными префектурами (которые представляли Правительство в территории путем контроля легальности документов, изданных местными публичными органами власти и путем общего руководства территориальных представительств министерств и департаментов) и территориальные представительства Государственной Канцелярии (позже, Аппарата Правительства), расположенные практически в бывших уездах. Новая редакция Закона о местном публичном управлении не делает различий между децентрализованными и децентрализованными публичными службами, а на настоящий момент не существует публичный орган власти, который бы обеспечивал общее руководство децентрализованными публичными службами специализированной центральной публичной администрации (министерства, департаменты, государственные агентства (концерны, компании, инспектораты, комиссии и т.д.)). Территориальные представительства Государственной Канцелярии получили возможность лишать силы любое действие местной публичной администрации под предлогом отсутствия целесообразности в отсутствие любого квалифицированного юридического решения. Это позволяет центральным органам власти иметь в своем распоряжении рычаги влияния на местных избранных другого политического колорита, нежели правительственный.

Возвращение к районам

В совокупности, система районов представлена 32 новыми административно – территориальными единицами, которых не коснулась реформа (с точки зрения территориального устройства), оставшись автономная территориальная единица Гагаузия, населенные пункты левобережья Днестра, и, с некоторыми исключениями, муниципий Кишинэу. Без принятия в расчет столицы, в автономии на юге республике и в приднестровской части в одном районе живут в среднем 76.000 жителей. Как будет видно в нижеследующей таблице, эта цифра является самой маленькой среди государств Центральной и Восточной Европы. Также, среднее количество жителей, которое приходится на основное территориальное сообщество (села (коммуны) и города) является одной из самых низких в Центральной и Восточной Европе.

Таблица № 1 Региональные сравнения среднего количества жителей в административно – территориальных единицах нижнего и верхнего уровня местной администрации в государствах Центральной и Восточной Европы⁹

№	Государство	Количество уровней местной публичной администрации	Среднее количество жителей верхнего уровня	Среднее число жителей нижнего уровня
1.	Чехия	3	720.000	1.670
2.	Словакия	2	510.000	1.850
3.	Венгрия	2	590.000	3.315
4.	Молдова	2	76.000	4.400
5.	Украина	3	2.050.000	4.770
6.	Эстония	2	96.000	6.120
7.	Румыния	2	550.000	7.730
8.	Албания	3	275.000	8.800
9.	Хорватия	2	230.000	10.900
10.	Польша	3	2.400.000	15.600
11.	Болгария	2	920.000	30.400
12.	Словения	1	-	32.200
13.	Литва	2	371.000	66.900

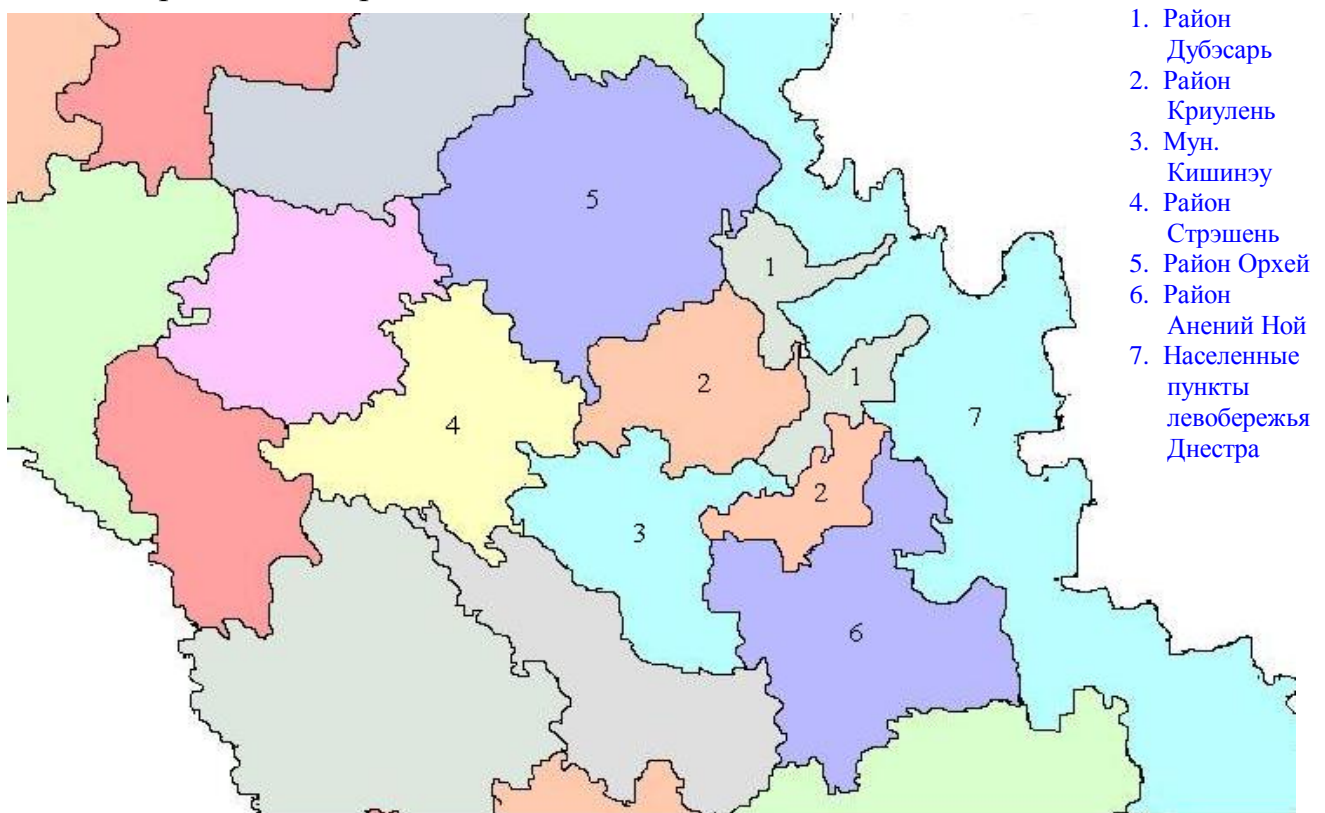
Средняя территория одного района, если даже принимать во внимание ТАЕ Гагаузия и муниципий Кишинэу в качестве административно – территориальной единицы второго уровня - 991 км², и располагается ниже среднего показателя для государств – членов ЕС.

В противоречие тенденции государств – членов ЕС уменьшать число основных административно – территориальных единиц (села, коммуны и города), районы привели к возникновению около 300 новых примэрий. Нижняя черта, начиная с которой территориальное сообщество может иметь примэрию, была установлена в 100 жителей. Такие же маленькие населенные пункты, если только не ассоциируются с другими местными коммунами, не смогут эффективно оказывать публичные услуги (дороги, водопроводы,

⁹ Adaptat după: Proiectul SAR-Banca Mondială, “Are România nevoie de regiuni?” de Sorin Ioniță, web: <http://www.sar.org.ro>

газификация, строительство и капитальный ремонт и т. д.), которые требуют финансовых ресурсов, которые могут быть собраны, только обладая несколько источников доходов в местные бюджеты. Например, финансирования, выдаваемые местным сообществам из Фонда Социальных Инвестиций, выдаются только в случае существования со- финансирования посредством вклада сообщества. Проще собрать необходимую сумму на ремонт крыши школы с населения коммуны в 10.000 жителей, чем с населения села с 1000 жителей. Может случиться, что во втором случае крыша школы останется в аварийном состоянии по причине невозможности собрать необходимую сумму для со-финансирования. В условиях, при которых закон только оговаривает, а не подстегивает к ассоциации коммун с целью разрешения проблем, представляющих общий интерес, местные сообщества не могут быть, действительно, автономными. Они остаются до бесконечности зависимыми от помощи, предоставляемой государством. Однако, эта зависимость, сколько бы не провозглашали конституционные тексты существование и гарантирование местной автономии, хоронят саму идею местной автономии.¹⁰

Дробление территории на маленькие районы, в свою очередь с раздробленным географическим распределением, уменьшает качество планирования, и в особенности, внедрения разработанных планов. Например, план газификации района Криулень, составленный в форме двух территориальных ареалов, будет исключительно сложно реализовать и внедрить, поскольку требует координирования действий с районами Анений Ной, Дубэсарь, Орхей, Стрэшень, муниципием Кишинэу и населенными пунктами левобережья Днестра (см табл. №



2) Схожая ситуация возникает и в случае с районом Дубэсарь. Тяжело представить, как будет выглядеть план территориального развития этих районов, учитывая, что в компетенцию районов входит, согласно статье 11 Закона местном публичном управлении социально – экономическое развитие, обустройство территории и урбанистика; строительство, администрирование и ремонт дорог районного значения; строительство междугородних газопроводов и т. д., а районный совет может, согласно статье 49, устанавливать общие направления урбанистического развития населенных пунктов и обустройства территории. Однако, вещи бы значительно упростились, если бы эти территориальный сообщества сформировали бы самое большое единую административно – территориальную единицу.

Нарезка территории государства на административно – территориальные единицы происходит в целях единения осуществления государственной власти и осуществления некоторых местных публичных интересов сообществ, интегрированных в соответствующие единицы. Эти публичные интересы представляют пути коммуникаций, центры здоровья, институты культуры и образования, культурные центры и т.д. Для того, чтобы оказывать эти услуги необходимы важные финансовые источники. Насколько меньше будут административно – территориальные единицы второго уровня, настолько маленькими будут и финансовые возможности. Если переходится с 10 уездов к 32 районам, то в 3, 2 раза уменьшается экономический и финансовый потенциал административно – территориальных единиц.¹¹

Частые реорганизации собрали различные проблемы: ухудшилось качество и содержание региональной статистики, ставится в затруднение порядок формирования местных бюджетов и муниципальной собственности. В следствие незаконной приватизации, не местные органы власти были пользователями процесса передачи собственности или смены владельцев. Это привело к массовому банкротству некоторых важных публичных услуг местного и районного значения.¹² В то же время, принципы регионализации закрепляются в нормативном акте 1991 года, а именно в Законе об основах местного самоуправления. Некоторые из принципов, оговоренных в этом законе, были применены только через 8 лет, одновременно с созданием уездов. Тогда же, после лет приватизации и передачи в собственность финансовых, лесных, водных ресурсов, принимается Закон о публичной собственности административно – территориальных единиц. Закон, который запоздал на 8 лет. Первым шагом применения этого закона было бы

¹¹ *Victor Popa*, op. cit., pag. 19.

¹² Op. cit., pag. 18.

распределение государственной собственности, единственный собственник до принятия закона, между акторами нового круга публичных владельцев. Проблемы, которые здесь появляются, заключаются в наложении претензий на собственность и отсутствии инструментария, который бы составил основу распределения. Они происходят еще с советского периода, поскольку в рамках коммунистической государственной собственности не существовала общественная и частная собственность в классическом смысле. Еще не были ясно установлены, какими являются элементы достояния общественного значения, которые не могут быть отчуждены, и которые принадлежат собственности местных сообществ. С другой стороны, местные администрации ожидают решения от кого –нибудь другого, без осознания того, что другие не поспешат предложить решения.

Европейские нормы подчеркивают расширение налоговой власти местных сообществ в качестве насущной задачи, необходимой для успеха местной автономии, которая может привести к экономическому процветанию на уровне сообществ. Очевидно, что в настоящее время это расширение незначительно, поэтому государственный бюджет полностью пополняется этими сборами и налогами. Проблемой остается и отсутствие знания всех рычагов привлечения внешнего финансирования. В условиях строгого бюджета, зачастую они являются единственными, которые могут развить более хороший климат на местном уровне. Система уездов, поскольку просуществовала меньше, чем продолжительность мандата местных избранников, не смогла продемонстрировать свои экономические – финансовые преимущества, которые в долгосрочном плане могли бы полностью себя проявить.

При создании районов не принималось во внимание то, что в процессе разграничения территории, необходимо использование географических, социальных, экономических, климатических критериев, путей коммуникаций, демографической составляющей, рабочей силы, безработицы и т.д. Недопустимо механическое объединение или расчленение административных центров для того, чтобы создать административно – территориальные единицы, поскольку административное устройство территории – наука, а во всех европейских государствах этими проблемами занимаются специализированные исследовательские и по урбанистическому планированию учреждения.¹³ Возвращение к районам показывает, что урок не был усвоен, поскольку несет с собой те же ошибки, допущенные до и после создания уездов: ограничение налоговой власти местных сообществ, увеличение числа административно –

¹³ Op. cit., pag. 19.

территориальных единиц первого и второго уровней, ограничения автономии в процессе принятия решений, подавление трансграничного, межкоммунного и межрегионального сотрудничества, ожидается и в дальнейшем двусмысленность в разделении полномочий и т.д.

Информативная нота о структурах административного характера на базовом и промежуточном уровне в непризнанной „приднестровской молдавской республике” (ПМР)

Законодательство об устройстве и функционировании публичного управления имеет юридический эффект только для 88 % национальной территории, поскольку остальные 12 % контролируются самопровозглашенными органами власти востока Республики Молдова. Это уменьшает качество административного процесса и снижает эффективность принимаемых мер, поскольку большинство решений затрагиваются последствиями приднестровского конфликта, что требует дополнительное время, человеческие и финансовые ресурсы.

В населенных пунктах востока Республики Молдова, для которых конституционный текст предполагает возможный автономный статус, практически законсервировалось юридическое регулирование и система государственного управления, существовавшего в бывшем СССР. Существуют определенные схожие моменты с системой местного публичного управления остальной территории Республики Молдова, в особенности в отношении того, что касается административно – территориального устройства. Это происходит из – за возвращения в 2003 году Республики Молдова к районной системе административно – территориального устройства.

С этой точки зрения, в непризнанной ПМР существует следующее территориальное устройство: села, городки (поселки), города, районы. Так, существует 5 районов (Каменка, Рыбница, Дубэсарь, Григориополь и Слободзия) и 2 города республиканского значения – Тирасполь и Бендеры (согласно законодательству Республики Молдова - Тигина). Как и на остальной части территории Республики Молдова, разрешается, при определенных условиях, ассоциация административно – территориальных единиц. Эта система административно – территориального устройства не признается законодательством Республики Молдова. Закон об административно – территориальном устройстве ограничивается перечислением населенных пунктов (села (коммуны), города, муниципии) без их помещения в существующую административно – территориальную структуру.

Согласно Закону об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации непризнанной ПМР от 5 ноября 1994 года, „местное (территориальное) самоуправление в ПМР является формой организации граждан для решения как самостоятельно, так и посредством выборных органов и общественных организаций всех социальных, экономических, политических и культурных организаций местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно – территориальных единиц, согласно материальной и финансовой базе в рамках своих полномочий”.

Система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов и их органы, а также органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, комплексов резиденций, домов, улиц, квартал, городов, сельских комитетов и т.д.) Разрешается осуществление местного самоуправления путем организации местных референдумов, собраний (встреч) граждан и т.д. Местные советы народных депутатов создаются на уровне села, городка, города, района и избираются гражданами, которые постоянно проживают на соответствующей территории, согласно тому же вышеозначенному закону, равным, прямым, секретным голосованием на срок в пять лет. Закон не говорит ничего о свободно выраженным голосованием. Местные выборы должны состояться в марте (или декабре) 2005 года.

Территориальные органы общественного самоуправления создаются на основе свободно выраженной воли граждан, по их инициативе или местного Совета народных депутатов. Территориальные органы общественного самоуправления могут заключать Советами народных депутатов соглашения относительно передачи определенных полномочий, которые относятся к защите окружающей среды, обустройства территории, строительству и эксплуатации жилищного фонда, объектов социальной сферы и т.д.

Предполагается, что Советы народных депутатов являются коллегиальными избирательными органами. Они владеют полномочиями в области планирования, технико – материального обеспечения и учета; бюджета и финансов; управления местной собственностью, развития сельского хозяйства; защиты почв, других природных ресурсов, окружающей среды; строений; социального обслуживания населения; обеспечения легальности, уважения легальных прав, свобод и интересов граждан; государственных наград и т.д.

Сессия представляет собой организационную форму деятельности Советов, которые должны происходить не менее четырех раз в год. Из рядов депутатов формируются

специализированные постоянные комиссии. Председатель городского и районного Совета избирается на сессии голосованием большинства избранных депутатов и может быть смещен с должности той же процедурой. Председатель, совместно с заместителем председателя, организуют работу Советов и их органов. Председатель не является исполнительным органом власти, эта роль зарезервирована за государственными администрациями из непризнанной ПМР.

Предполагается, что государственные Администрации обладают, в рамках наделенных полномочий, совокупностью исполнительной и распорядительской властью в управляемой территории. Структура и состав государственной администрации определяется правительством непризнанной ПМР. В общих чертах, государственное управление организует исполнение решений Советов народных депутатов, высших органов власти.

Организация системы государственного управления отмечается чрезмерной централизацией. Глава государственной администрации является самым высоким ответственным лицом района (села, поселка, города) и является частью системы исполнительной власти. Глава городской и районной администрации назначается председателем непризнанной ПМР. В городах и селах он назначается равным, прямым, секретным голосованием, обычно на альтернативной основе, голосом 50 % избирателей, которые участвуют в голосовании. О свободно выраженном выборе снова ничего не упоминается. Глава городской и сельской администрации является депутатом в соответствующем Совете, организует и руководит его деятельностью, то есть исполняет и функции его председателя. Глава администрации обладает правом внесения предложений, законопроектов в представительный орган района, города, поселка или села, а также правом внесения проектов решения правительству непризнанной ПМР. Глава администрации поселка, села находится в подчинение соответствующего Совета и главы администрации города, района. Глава государственной администрации города, района напрямую подчиняется председателю непризнанной ПМР и соответствующего Совета. В своей деятельности глава администрации принимает решения и издает распоряжения.

Глава государственной администрации является распорядителем банковских счетов государственной администрации. Он может аннулировать документы управлений, отделов, других органов из своего подчинения, которые относятся к местной собственности соответствующей административно – территориальной единицы и может приостанавливать документы предприятий, организаций, которые находятся на территории

данной административно – территориальной единицы, если считают, что они противоречат законодательству. В деятельности главы городской администрации города, района помогает первый заместитель главы городской администрации, заместителем главы, секретарем городской администрации, которые организуют деятельность аппарата городской администрации.

Государственная администрация обладает важными полномочиями в сфере охраны государственного и общественного устройства и организации борьбы с преступностью на управляемой территории. Совместно с органами милиции она определяет бюджет, штат сотрудников, осуществляет контроль за службой патрулирования и караула, службой дорожной инспекции, службой учета населения, участковыми инспекторами и другими услугами милиции, содержащейся из средств местного бюджета. Спецификой для государственной администрации из непризнанной ПМР являются полномочия в области деятельности по обороне. Кроме набора в ряды вооруженных сил непризнанной ПМР, государственная администрация обеспечивает соблюдение законодательства об обороне организациями, предприятиями и организациями всех типов собственности, способствует осуществлению военных учений и первичной военной подготовке, военно – патриотическому воспитанию населения, обеспечивает исполнение законодательства о льготах для лиц, которые участвовали в вооруженных конфликтах.

Экономическо – финансовая база местного самоуправления состоит из: природных ресурсов; производственных единиц, коммунальной собственности и другого типа; финансовых ресурсов, которые состояются из бюджетных и экстрабюджетных источников. Управление местной собственностью осуществляется государственной администрацией от имени советов народных депутатов. Глава государственной администрации способствует расширению экономических связей предприятий, организаций, находящихся на территории административно – территориальной единицы. Государственная администрация обладает правом заключать контракты с внешними партнерами в отношении продажи и купли продукции из существующих валютных резервов или на другом основании. Государственная администрация разрабатывает, координирует с высшими органами, с иерархической точки зрения, и представляет бюджет для утверждения Советом. Бюджет городов и районов включается в центральный бюджет непризнанной ПМР. Минимальный размер бюджет определяется на основании нормативов бюджетного покрытия на одного жителя, устанавливаемых верховным советом ПМР. Доходы местных

бюджетов составляются из собственных источников и отчислений от налогов и республиканских доходов.

Нормативные акты публичных органов власти Республики Молдова не применяются в населенных пунктах левобережья Днестра. Поэтому в разработке государственной политики и при внесении изменений в фискальную и макроэкономическую политику, инвестиционные проекты, центральные публичные власти вынуждены изымать из расчета этот регион. Это ведет к усилению различий во всех областях публичной и частной сферы и к увеличению разницы в развитии между населенными пунктами левобережья Днестра и остальной территории. Административные структуры, существующие в приднестровском регионе, были основаны неправомерным методом, избегая внутреннее и международное законодательство. Они действуют в условиях самоизоляции и взяли на себя осуществление на левом берегу Днестра полномочий существующей центральной и местной публичной администрации.

5. Местное публичное управление в федеративных и унитарных государствах: европейский опыт, перспективы Республики Молдова

Не существует государств полностью унитарных, то есть у всех государств есть определенные децентрализованные части. Отсюда появляется вопрос, какими являются отличия между унитарным государством, который осуществляет деконцентрацию, децентрализованным унитарным государством и федерацией? Суть этих различий может быть передана следующим образом: «Деконцентрация состоит в передаче определенным государственным органам, находящимся на территории, но которые зависят от Правительства, определенных его полномочий».

„Децентрализация состоит в передаче определенных полномочий Правительства (или некоторых государственных органов, находящихся в его подчинении) представителям территориальных сообществ, которые не зависят от Правительства (ни от органов власти, подчиненных ему)”. Децентрализация используется в унитарных государствах. Местные сообщества или децентрализованные единицы обладают только делегированными полномочиями.

Среди различных элементов, которые отличают федеральное государство от децентрализованного унитарного, перечисляются следующие: единицы (субъекты федерации) с самого начала обладают автономией, в отличие от децентрализованных уровней

Правительства. Эта автономия закреплена конституционно, не только на уровне органического закона.

Уровень централизации или децентрализации унитарного государства зависит от двух ключевых элементов: разграничение компетенций между центральным и местным уровнем публичного управления, а также разделение властей в государстве. Кроме того, очевидно, что централизация осуществляется намного быстрее, если центральные публичные органы власти являются теми, которые управляют финансами и тем, как должны быть они распределены между центральными и местными структурами власти.

Децентрализация, в большой степени, определяется существующими юридическими традициями. Система общего права, в отличие от континентально – европейской, не опирается на иерархию норм. Этим и объясняется, частично, то, почему английская система позволяет большую децентрализацию, нежели французская, например. Местные публичные власти в Англии не являются просто локализованными государственными органами Объединенного Королевства. Они были сформированы как уполномоченные органы с правом осуществлять собственные функции на основании собственных юридических норм, то что невозможно представить для централизованного государства как Франция. То, что в Великобритании исполнение многих законов придается местным публичным властям, имеет более сильный децентрализованный эффект, чем во Франции. Лица с руководящими функциями, которые организуют исполнение законов, ответственны перед местными публичными властями, в то время как во Франции префект и его аппарат находятся под непосредственным дисциплинарным контролем центрального Правительства.

Несмотря на это, в английской системе центральные публичные власти могут влиять на местную публичную администрацию посредством дотаций. Также они могут требовать исполнение закона на основании решения судебной инстанции. Для исполнения верховенства закона, Британский Парламент обладает неограниченными законодательными полномочиями и, соответственно, может изменять систему местной публичной администрации. Парламент в определенной степени использовал эту возможность, принимая нормативные акты в области местной автономии, которые ведут к определенной законодательной централизации. Однако, принимая во внимание, что местные публичные власти в Англии всегда осуществляли важные функции и обладали большей автономией, нежели местные власти в других европейских государствах, этот процесс централизации не повлиял сильно на систему местной публичной администрации. С другой

стороны, местные публичные власти в Англии не имеют ограниченного конституционного статуса. В общем, в отличие от субъектов федерации, местные публичные власти всегда существуют благодаря воле центральной власти и обладают только теми компетенциями, которые им были делегированы центральным Правительством.

Учредительная власть публичной администрации и представительный учредительный орган.

Учредительная власть (*pouvoir constituant*) состоит в праве устанавливать/учреждать государственные органы и определять их структуру и взаимоотношения с определенными группами граждан. Эта власть, обычно, принадлежит Парламенту, который обладает законодательными полномочиями. Именно учредительная власть определяет, если административные уровни должны обладать только делегированными полномочиями (децентрализованные единицы (административно - территориальные) в унитарном государстве) или первичными компетенциями (субъекты федерации). Учредительная власть всегда должна быть централизованной, в другом случае можно будет говорить о конфедерации. Более того, даже и унитарных децентрализованных государствах она исключает прямое участие децентрализованных единиц. Необходимо отметить, однако, что в унитарных государствах вторая палата Парламента может включать представителей децентрализованных единиц. Например, учредительная власть Парламента Франции разделена между Национальной Ассамблеей и Сенатом, а Сенат состоит из представителей децентрализованных сообществ. Сенаторы избираются непрямым голосованием другими местными избранниками, то есть депутатами, общими советниками, региональными советниками и делегатами муниципальных советов департаментов.

Как было уже отмечено, именно Парламент в большинстве случаев обладает полномочиями учредительной власти, в особенности в случае систематического пересмотра конституции. Это является следствием демократического характера этого органа. Именно посредством Парламента политическая воля народа получила конституционное представительство и выражение в процессе принятия решений.

Неразрывным элементом федерализма является участие субъектов федерации в законодательном процессе на государственном уровне. Они не только исполняют решения, принимаемые на федеральном уровне, но и активно участвуют в формировании политической воли федерального государства, независимо от того, если идет речь о конституции или законах. В

Швейцарии, например, кантоны не только активно участвуют в законодательном процессе посредством своих представителей в Парламенте. С ними консультируются в процессе подготовки принятия или изменения законов.

Избирательная система также может повлиять на уровень централизации или децентрализации в государстве. Если избирательные округа соответствуют территории децентрализованных единиц и если партии, которые действуют в этих единицах имеют возможность самостоятельно выдвигать кандидатов для участия в выборах, результаты выборов будут отличаться от полученных результатов, в случае если избирательные округа не совпадают с территорией децентрализованных единиц, и если партии на центральном уровне выбирают кандидатов для того, чтобы включить их в списки на местные выборы (так как происходит в Германии, например).

Во многих государствах есть двухпалатный парламент (Великобритания, Нидерланды, Франция, Ирландия, Испания, Италия). Они имеют вторую палату, которая исполняет функцию уравнивания и контроля в отношении первой палаты. Может случиться, что в этой палате будут доминировать не партийные, а местные интересы. Именно в этом случае избирательная система играет чрезвычайно важную роль, поскольку ее помощь может уменьшить влияние партии во второй палате.

В продолжение, проанализируем отдельные случаи развития местной и региональной автономии в европейских государствах, как унитарных, так и федеративных. Особое внимание будет уделяться трем аспектам, которые мы считаем важными для Республики Молдова в смысле опыта, который может быть перенят: орган власти, который принимает решение в отношении организации системы местной публичной администрации, экономическая точка зрения и точка зрения разграничения компетенций (в особенности, в случае федераций).

Выше мы увидели, что в случае унитарных государств, решение о структуре местной публичной администрации принадлежит обычно Парламенту. В случае федерального государства можем говорить о двух уровнях публичной администрации. На среднем уровне, расположенном на уровне непосредственно ниже государству (субъекты федерации) и основным, на уровне населенных пунктов. В некоторых государствах существует еще один средний уровень, расположенный между сразу поднациональным и основным уровнем. В случае федераций роль учредительной власти для местной публичной администрации различается от случая к случаю. В большинстве случаев тогда, когда статус местной публичной администрации из рамок субъектов

федерации не регулируется конституционно, структура местной публичной администрации, в особенности касающаяся ее компетенции, является результатом консенсуса между федерацией и ее субъектами.

В **Германии** Ланды (Земли) имеют право разрешать в свободном порядке все свои экономические, социальные, культурные проблемы, но без нарушения федеральной конституции и законов. У них есть собственные бюджеты и они устанавливают на уровне ланда налоги и сборы, другими словами обладают полной финансовой автономией. Как следствие, каждый ланд вносит свою лепту в собственное развитие и процветание. Кроме этого, **ланды обладают организационной автономией, включая местную администрацию.** Вот почему административная организация 16 *Ландов* представляет собой очень различные схемы. Например, только восемь из них сформировали *Bezirksregierungen* (промежуточная инстанция администрации *Ланда*).

Компетенции Ландов могут быть разделены на:

- Законодательные – первоначальным правилом распределения подобного рода компетенций между Федерацией и субъектами федерации является статья 70 Конституции Германии, которая оговаривает, что „Ланды обладают правом издавать законы в случае, в котором существующий основной Закон не наделяет Федерацию полномочиями по изданию законов “. Статья 71 вносит различия между тремя типами законодательных компетенций: исключительные законодательные компетенции, конкурирующие компетенция и рамочные законы. Федеральное право доминирует над правом *Ландов*.

- Административные – субъекты федерации применяют федеральное право, как если бы это было правом *Ландов*. Федерация осуществляет контроль за легальностью административных действий без обсуждения их целесообразности. Власти *Ландов* должны соблюдать инструкции уполномоченных контролирующих органов власти.

- Финансовые – Статья 106 Конституции оговаривает, какие типы налогов входят в компетенцию Федерации или только в компетенцию *Ланда*. Предвидено, что «большие» налоги (налоги на доход, доходы на общества и доходы на деловые шифры) являются общими, то есть принадлежать как федерации, так и ее субъектам. Между самыми богатыми и самыми бедными *Ландами* осуществляется финансовая компенсация.

Швейцарская Конфедерация формируется путем объединения многих государств (кантонов), которые при появлении были независимыми (до 1948 года). Поскольку понятие федерализма традиционно отмечает **распределение государственных**

обязанностей между политическими единицами нижнего и верхнего уровня, в случае Швейцарии действителен принцип:

- То, что касается *всей* Швейцарии, является вопросом федерального государства (в особенности, в отношении внешней политики, экспорта, обороны страны, монетарной проблемы, движения, экономической политики, энергетической политики, социального обеспечения, налога на потребление, юридических проблем всех сфер);
- То, что можно разрешить на *уровне кантона* остается полностью или частично проблемой кантона (образование, строительство, здравоохранение, соблюдение легальности, социальная политика).¹⁴

Кантоны являются автономными государственными элементами, которые посредством согласия населения могут иметь собственные законы и собственную конституцию столько времени, сколько они не противоречат федеральному законодательству. Каждый кантон составляется, в свою очередь, из коммун, которые являются структурами с ограниченной автономией. Несмотря на это, населенным пунктам принадлежат все обязательства, которыми не обязательно наделяется более высокая политическо – административная единица. Обязательства определяются в законодательстве кантона, они, в общем, охватывают следующие сферы: организация общих школ, увеличение местных налогов, организация голосования и выборов, социальная помощь, строительство и территориальное планирование, решение текущих проблем, как местная полиция, снабжение питьевой водой, пожарные, вывоз мусора, очистка промышленных вод, организация центров по вторичному использованию материалов, организация совместного транспорта и т.д.

Кантоны представляют собственные конституции для утверждения Федеральным Собранием (Парламентом). Кантоны обладают очень широкой компетенцией, поскольку, согласно Конституции, пользуются всеми правами, которыми не уполномочивается федерация. Говоря по – другому, государство обладает только той компетенцией, которая ясно закреплена в Конституции.

В **Австрии** концепция федерального государства не сильно зафиксирована, поскольку существует неуравновешенность **компетенций** в пользу федерации, и поскольку влияние ландов на федеральное государство – минимально. Согласно Конституции, именно Федерация должна, в принципе, разделять компетенция

¹⁴ Traducere: *Eva Pop*, Sistemul elvețian, Tîrgu-Mureș, 1993.

между собой и *Ландом* посредством конституционного закона.¹⁵ В отличие от основного закона Германии, федеральная австрийская Конституция не включает принцип первичности в пользу федеральных законов, таким образом, что применяется принцип „первостепенность федерального права по отношению к праву *Ландов*”. Другая федеральная характеристика проистекает из компетенции, которой наделяются *Ланды*, как члены Федерации, - иметь собственную Конституцию. В рамках федерального конституционного права, *Ланды* пользуются относительной конституционной автономией.

Ограничение сферы регламентирования региональных институтов акцентируется явной централизацией в **финансовой области**, поскольку фискальный суверенитет принадлежит, в принципе, федерации. В отношении бюджетных доходов *Ландов*, часть, происходящая из федерального коллективного налога, является самой важной. Собираемые налоговые суммы в *Ландах* не представляют более приблизительно 1% от общего,¹⁶ что чрезвычайно мало по сравнению с другими федеральными государствами. Налоги могут собираться только специальными федеральными органами власти.

Начиная с 1970 года 1970, **Бельгия** прошла через процесс институциональных реформ, который очень прогрессивно расположил государство из классической унитарной структуры в сложную федеративную структуру. В унитарной Бельгии территориальные учреждения состояли из девяти провинций и более 3000 коммун при населении менее 10 миллионов жителей. В результате широкой операции по слиянию, осуществленной в 1970 году, с целью придания коммунальным единицам размеров, адаптированных к требованиям современного политического и административного управления, число коммун достигло на сегодняшний момент 589, распределенных в субъекты федерации, следующим образом:: 308 во Фландрии, 262 в Валонии и 19 в столице Брюсселе. Как правило, право принятия решения о структуре местной публичной администрации касается Учредительного Собрания.

Основанием, на котором создается сообщество, является лингвистический критерий, соотнесенный с территориальными размерами. **Компетенциями**, которыми они обладают, согласно Конституции и специальным законом, являются: культура (язык, пресса, молодежная политика, искусство, общая физическая и культурная подготовка, подготовка кадров и т.д.), по проблемам,

¹⁵ *Christine Leitner*, Christine Neuhold, Nivelul intermediar de administrare în Austria // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 323.

¹⁶ *Op. cit.*, pag. 328.

которые относятся к жизни и здоровью личности (политика в здравоохранении, семейная и социальная политика, полиция, помощь иммигрантам и т.д.), образование в рамках компетенции сообществ. Сообщества регулируют сами использование языков в административной сфере, в образовании и социальных связях между работодателем и работником.

Если компетенции сообществ „персонализированы”, компетенции регионов касаются экономического и коллективного управления. Эти компетенции могут быть сгруппированы в четыре блока: 1) экономика (аграрная политика (за исключением той, которая является федеральной), экономическая политика (за исключением экономического и монетарного союза), энергетическая политика и политика трудоустройства); 2) общественные работы и транспорт; 3) урбанизм и благоустройство территории; 4) административная власть.

Финансирование сообществ и регионов опирается на два принципа: финансовая автономия и необратимая федеральная солидарность. Первая подразумевает финансовую ответственность федеральных единиц, а также свободное распоряжение имеющимися ресурсами. Вторая осуществляется механизмами солидарности, относящейся исключительно к регионам и осуществляется в пользу неблагоприятных, с точки зрения налогооблагаемой продукции физических лиц, регионов.

Сообщества обладают тремя источниками финансирования: 1) квоты, наделяемые из налогооблагаемой продукции, собираемой федеральным правительством; 2) неналоговые доходы от осуществления компетенций или государственный трансферты; 3) заимствования. Регионы обладают пятью источниками доходов: 1) квота из налогообложения физических лиц; 2) налоговые доходы или региональные налоги; 3) неналоговые доходы; 4) интервенции от федеральной солидарности; 5) заимствования.

Квоты налогов, собранные федеральным правительством, и которыми наделяются сообщества и регионы, устанавливаются на основе объективных критериев, определяемых специальным Законом о финансах¹⁷, что исключает любую дискриминацию по политическим мотивам, любые переговоры между различными властями и позволяют каждому сообществу и региону точно предугадывать до подготовки бюджета ресурсы, которыми будет обладать.

С точки зрения территориального устройства, современное испанское государство наделено сложной структурой с федеральным или полуфедеральным характером. **Испания** насчитывает на данный момент 8083 коммун, 50 провинций, 17

¹⁷ Op. cit. pag. 44.

автономных сообществ и 2 автономных города. Из них 15 регионов находятся на континенте и два – островные. Каждый из 17 регионов охватывает от одной до восьми провинций. Это государство входит в группу тех, которые характеризуются верховенством региональной автономии, как и Италия, поскольку испанские регионы находятся на максимальной границе децентрализации. Децентрализация регионов предвидит меньше возможностей административного устройства и больше финансовых аспектов.

Конституция 1987 года, наверное, предвидев сепаратистские тенденции, избегает любую ссылку на «федерализм», предпочитая говорить о „государстве автономий”. Несмотря на это, Испания считается федерацией *de facto*. *Comunidades autonomas* имеют более широкую сферу компетенций, нежели территориальные единицы – субъекты федерации.

Специфичная природа испанского федерализма происходит от следующих пяти отличительных аспектов:

- 1) В отличие от ситуации в большинстве федеральных стран, создание автономных сообществ не проистекает из процесса интеграции ранее отдельных суверенных единиц, а из процесса политической децентрализации, реализованной ранее унитарным, а также, сильно централизованным государством на протяжении исторического этапа, непосредственно предшествующего нынешней конституционной демократии;
- 2) В отличие от федеральных конституций, которые, в общем, закрепляют единый список федеральных компетенций, в Испании распределение компетенций между государством и автономными сообществами не регулируется едиными рамками в Конституции, а системой, которая содержит два списка и право автономных сообществ выбирать;
- 3) Все власти и компетенции, которыми формально не наделяются автономные сообщества своим автономным статусом или адекватным органическим законом, рассматриваются в качестве властей и компетенций государства, в то время как настоящие федеральные системы функционируют по принципу, согласно которому нераспределенные власти и полномочия принадлежать субъектам федерации;
- 4) Испанский Парламент не сталкивается с тем, что вторая Палата, предназначена исключительно для автономных сообществ, поскольку Сенат является, на самом деле, Палатой прямого народного представительства, поскольку лишь малая часть ее членов (45 из 225) избирается законодательными собраниями автономных сообществ;

5) Прогрессивная природа процесса автономии, которая позволяет автономным сообществам увеличивать компетенции во времени, то есть создается постоянное давление центр – периферия и прогрессивное лишение собственности центра в пользу периферии, результат чего непредсказуем.¹⁸

Испанская Конституция, законы и юриспруденция различают термин «компетенции», которые являются юридической способностью действия учреждений (например, издавать законы, исполнять, управлять) от термина «материи», который формирует предмет компетенций: экономическая организация, сельское хозяйство, образование, оборона, туризм и т.д. Отличие проистекает из того, что регионы получили политическую автономию различными путями и взяли на себя различные компетенции. То есть не все сообщества взяли на себя те же материи и не у всех есть одинаковые компетенции в этих материях.¹⁹ Исходя их Конституции, компетенции могут быть классифицированы в: а) исключительно государства; б) исключительно автономных сообществ; в) конкурирующие компетенции; г) разделенные компетенции

Кроме принципа финансовой автономии, Конституция оговаривает принцип солидарности автономных сообществ и принцип координирования с финансами государства. Основными источниками дохода автономными сообществами являются:

- Участие в доходах государства (трансферты от государства, подсчитываемые на основании некоторых критериев (население, площадь, островность, административные единицы, богатство, относительное богатство, налоговое усилие);
- Уступаемые налоги и сборы (автономные сообщества уступают государству 30% налога на доход физических лиц, налог на собственность, на наследство и дарения, на передачу собственности, на азартные игры);
- Собственные ресурсы (сборы из доходов собственности, собственные доходы, устанавливаемые по соглашению с легальными положениями, сборы и специальные вложения, экстра сборы на государственный налог, штрафы и административные санкции, производственные от кредитных операций).

С конституционной точки зрения, итальянские регионы являются органами широкой политической, законодательной и

¹⁸ Antonio Bar Cendón, Nivelul intermediar de administrare în Spania // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 145.

¹⁹ Op. cit., pag. 167.

финансовой автономии. В реальности, однако, власть регионов ограничена сверху влиянием региональных партий и центрального правительства и снизу сильно укоренившейся традицией, которая позволяет подрегиональным властям действовать независимо, иногда избегая региональный уровень. Согласно статье 119 Конституции **Италии**, регионы пользуются *„финансовой автономией в формах и в рамках ограничений, предписанных законами республики, которые координируют ее с финансами государства, провинций и коммун”*. Доминирующая интерпретация статьи 119 состояла всегда в том, что **финансовая автономия** 15 обычных регионов очень ограничена во времени, так что они не могут применить новые сборы или регламентирование или распределение уже существующих сборов. Так, «финансовая автономия», которой наделяются регионы статьей 119, состоит, в основном, в автономии управлять напрямую доходами, устанавливаемыми государством. Более широкой автономией наделяются пять регионов со специальным статусом, хотя только в чрезвычайных случаях, они обладают властью устанавливать свои собственные сборы.²⁰

Органы власти публичной администрации регионов имеют право организовывать публичные службы с региональным характером, организовывать местную полицию, профессиональное образование, медицинскую помощь, местную торговлю, транспорт регионального значения, систематизацию региональной территории, сеть публичных библиотек, региональный туризм и т.д.

Право изменять структуру местной публичной администрации принадлежит Парламенту. Статья 5 итальянской Конституции предвидит принципы автономии и децентрализации, составленной из регионов (*regioni*), провинций (*province*) и коммун (*comuni*) (статья 114).

Чрезвычайно сложная структура местной и региональной администрации **Объединенного Королевства** представляет конгломерат администраций с различными полномочиями, компетенциями и ответственностью, действуя в налагаемых географических зонах. Кроме этого, структуры местной публичной администрации различаются во всех четырех странах Объединенного Королевства: Англии, Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсе.

Самой большой административно – территориальной единицей Великобритании является комитат, имеющий характер региона. Комитат занимается прогнозированием услуг, носящих общественный характер, здравоохранением, организацией обучения, строительством и благоустройством территории, снабжением

²⁰ *Anna Bull*, Regionalismul în Italia // Regionalism și/sau descentralizare, Altera # 10, 1999, pag. 23.

питьевой водой и т.д. Для реализации компетенций, комитат получает дотации из бюджета государства.

Центральное правительство применяет строгий контроль за бюджетами местных сообществ. В Объединенном Королевстве расходы местных сообществ составляют 25% от общих публичных расходов и 11% от британского ВВП. Две статьи расходов рассматриваемые в качестве самых важных – образование, которое потребляет третью часть расходов местных сообществ, и обеспечение жильем, которое потребляет приблизительно одну пятую часть из всех общих ресурсов. Существует четыре главных источника финансирования местных сообществ:

- Доход на недвижимость (в зависимости от стоимости недвижимости);
- Налог на доход (профессиональный);
- Предоставление услуг;
- Дотации со стороны центрального правительства.²¹

Публичные экономические и финансово – банковские услуги управляются общественными корпорациями. Поэтому компетенции комитатов в экономической сфере очень ограничены.

Поскольку отсутствует конституция в письменной форме, которая бы закрепила права и обязанности промежуточных администраций, а также из связи с центральным правительством, на протяжении почти двадцати лет эти структуры постоянно модифицируются.

Во **Франции** регионы не представляют собой выражение региональных особенностей, которые бы привели к появлению требований политической автономии, а результат концентрации департаментов, которые его составляют. Они были созданы для того, чтобы заниматься определенными проблемами, которые интересуют больше департаментов, то есть родились из функциональной необходимости политики управления территории государства. Это объясняется слабостью региональных течений во Франции, единственным исключением будучи Корсика.²² Регионы были трансформированы в территориальные сообщества законом от 1982 года, начиная с первых выборов прямым общим голосованием региональных советов в 1986 году.

Регионы обладают широкой материальной **компетенцией**, однако сниженной нормативной компетенцией. Анализируя глобально, их бюджеты уменьшены по отношению к бюджетам коммун и департаментов, но регионы больше владеют

²¹ *Steve Martin*, *Administrarea nivelului intermediar în Regatul Unit sau fragmentarea nivelului mediu // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 409.*

²² *Gérard Marcou*, *Experiența franceză în regionalizare: descentralizarea regională în statul unitar // Regionalism și regionalizare, Altera # 9, 1998, pag. 9.*

собственными ресурсами и обладают большей свободой в их использовании, в особенности, принимая во внимание то, что природа их компетенций оставляет им достаточно большое пространство для финансового маневра и позволяет им обладать важной инвестиционной способностью. Отсутствие нормативной компетенции компенсируется разнообразием инструментов для планирования (примеры: план региона, региональный план развития профессиональных качеств молодежи, перспективная программа регионального значения в области исследований, региональный план развития учреждений высшего образования, региональный транспортный план, региональная схема развития туризма и оздоровления). Все это уполномочивает регион применять, вовлекая заинтересованные учреждения и среды, деятельность по определению общих перспектив в среднесрочной перспективе, разрабатывать проекты, которые входят в эти ориентации и предвидеть финансирование, предназначенные для их реализации.

Компетенции, которыми наделяются законом регион, относятся к: экономическому развитию и обустройству территории, что осуществляется через:

- Участие регионов в программировании обустройства территорий посредством плановых контрактов, ежегодно обсуждаемых с государством;
- Дополнительное финансирование общественного достояния регионального значения;
- Финансовая помощь в инвестициях предприятий и участие в капитале агентств по региональному развитию и смешанных экономических обществ;
- Ответственность за профессиональную подготовку на региональном уровне (совместно с государством, образовательными учреждениями и повышение квалификации кадров;
- Участие в строительстве и поддержании в лицейских учреждениях.²³

Добавим поддержание водопроводных сетей, региональное туристическое развитие, участие в политике уничтожения отходов.²⁴

Регион, как и департамент, обладает собственным **бюджетом**, а также и собственными финансовыми средствами, проистекающими из налогов и сборов, которые собирает. Созданием регионов преследуется цель внесения вклада в экономическо – социальное развитие местных сообществ, 55,7% ресурсов регионов происходят из налоговых отчислений, из которых половина является

²³ Franck Petitville, Regiunile, departamentele, prefectii, intercomunitatile: rețeaua administrației teritoriale în Franța // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 197.

²⁴ Gérard Marcou, op. cit., pag. 24

производной четырех прямых налогов, которые подпитывают местные бюджеты (профессиональные сборы, сборы за жилье, сборы за построенную и не построенную земельную собственность). Другая половина ресурсов происходит из косвенных налогов. В этом случае, налоговая база зависит от экономической конъюнктуры и ее влияния на автомобильный рынок и сделок по недвижимости. Таким образом, региональные советы фиксируют процент дополнительного регионального сбора за право переезда (в определенных рамках), процент сбора за водительское удостоверение, процент из основного сбора за сертификат регистрации моторных автотранспортных средств (сборы этого плана составляют четверть из всей совокупности налоговых ресурсов региона).

Региональная децентрализация во Франции сформировалась в рамках конституционных принципов унитарной Республики и не опровергается ни одной политической силой. Определенные эволюции возможны в отношении компетенций, финансов, конфигурации регионов или слияния коммун.

В географическом плане система правления в **Швеции** разделена на три уровня: центральное правительство, региональные комитаты и местные муниципалитеты. Административные советы комитатов действуют в очень широкой сфере деятельности и принимают решения по широкому спектру важных проблем, главными из которых являются: планирование и региональное развитие; дороги и дорожное движение; образование; рыбоводство; сельское хозяйство; защита окружающей среды; сохранение природы и вод; здравоохранение, включая санитарный контроль продуктов; гражданская оборона. Административные Советы управляют гражданскими делами и разного рода лицензиями. Реальная важность различных полномочий варьируется от комитата к комитату. Обычно, задачи по защите окружающей среды, сельскохозяйственной деятельности и региональному развитию занимают самую большую часть деятельности советов.²⁵ Согласно Конституции, „... советы комитатов могут собирать налоги, используя для исполнения своих прав.”

Участок здравоохранения потребляет большую часть **расходов** советов комитатов. Другие функции, которые включаются в часть расходов советов комитатов, включают больницы, общественный транспорт, туризм, образование, культура. Налоговые отчисления советов обеспечивают финансирование их деятельности (составляет 71% от общих доходов). Ни конституция, ни законодательство не

²⁵ *Magne Langset*, Nivelul intermediar de administrare publică și de guvernare în Suedia : structura, istoricul și evoluția recentă // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 388.

оговаривают запреты или ограничения относительно уровня местной налоговой базы.

Децентрализация греческого государства предвидена Конституцией, в регионах действуют административные власти, наделенные компетенцией принятия решений в рамках региона. Эти власти не обладают ясным юридическим статусом, поскольку принадлежат административному аппарату унитарного государства. Несмотря на это, можно утверждать, что **Греция** обладает децентрализованной административной системой. Статья 101, абзац 3 греческой Конституции набрасывает конкретную, если не безукоризненную, формулировку – основную характеристику принципа децентрализации: *„Государственные региональные органы обладают общей компетенцией в разрешении проблем своих регионов. Центральные административные власти имеют, помимо своих специальных компетенций, компетенции по общему направлению и отвечают за координацию и контроль за региональными органами”*.²⁶ В Греции существует 13 регионов, которые включают 54 административные префектуры.

Компетенции регионов приходятся на пять министерств: Финансов, Окружающей Среды, Обустройства территорий и Общественных работ, Сельского хозяйства, Здравоохранения и Социальной Безопасности, Внутренних Дел, Публичного Управления и Децентрализации.²⁷

Регион обладает **компетенциями** в следующих областях:

- Планирование и развитие (региональная политика, меры демократического программирования, продвижение новых учреждений, управление водами);
- Здравоохранение и социальная безопасность (здравоохранение на региональном уровне, превентивная медицина, лечение и продвижение здоровья в регионе);
- Общественные работы и их контроль ;
- Поддержание существующих дорожных сетей;
- Программирование и осуществление политики окружающей среды, благоустройства территории и городского планирования;
- Региональное развитие и защита лесов;
- Сельское развитие и осуществление аграрной политики.

Регион исполняет роль надзора за самоуправляемыми префектурными единицами тогда, когда идет речь об публичных инвестициях и планировании, защите окружающей среды и развитии сельского хозяйства.

²⁶ George Kassimatis – P. Lazaratos, Statutul juridic și instituțional al regiunilor în Grecia // Regionalism și regionalizare, Altera # 9, 1998, pag. 37.

²⁷ Stella Kyvelou-Chiotini, Nelli Sakellariadou, Nivelul intermediar de administrare atipică din Grecia // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 128.

Что касается **финансового управления** регионов, дотации для исполнения полномочий генерального секретаря региона, включая оплату труда, прописаны в специальной главе общего государственного бюджета. Сборы избранных самоуправляемых префектурных единиц распределяются на обычные и чрезвычайные. Первые состояются из части национальных налогов и зарезервированных ресурсов на центральном уровне, из роялти и местных налогов, устанавливаемых законом, из годовой дотации центрального правительства для исполнения задач, делегированных им, из кредитов, происходящих из программ публичных инвестиций, из аренды недвижимого имущества, а также „взаимных” роялти, запрашиваемых «в обмен» на определенные услуги. Чрезвычайные сборы состояются из заимствований и дарений, из дотаций государства, из дотаций Европейского Союза, из аренды земельного и недвижимого имущества, а также за оплату за пользование изделиями искусства, оплачиваемых их заимствований.²⁸

Дания является унитарным государством, чья политическая и административная структура очень децентрализована и включает 14 советов комитатов (*Amtskommuner*) а региональном уровне и 275 главных муниципалитетов на местном уровне.

За исключением определенных специализированных больниц, управляемых центральным правительством, комитаты ответственны за все больничные услуги в Дании. Комитаты ответственны за образование в средних школах и за высшее образование. В культурном плане они поддерживают театры, предоставляя дотации региональным театрам, музеям, оркестрам и библиотекам, а также специальным культурным проектам. Важные полномочия предоставляются комитетам в планировании и локализации главной инфраструктуры в транспорте и в области защиты природы и окружающей среды, урбанизма и благоустройства территории, региональном экономическом развитии. По сравнению с другими европейскими странами регионы Дании сильно децентрализованы, **региональные власти владеют большими полномочиями, нежели центральные власти.**

Управление гостиницами является самой почетной функцией советов комитатов, потому что это охватывает 50 % от общих расходов.²⁹ Доходы комитатов происходят из трех главных источников: 1) прямые налоги; 2) общие субсидии государства; 3) лицензионные сборы. Советы комитатов муниципальные советы свободны фиксировать свои собственные налоговые коэффициенты

²⁸ Op. cit., pag. 137.

²⁹ *Magne Langset*, Administrația intermediară în Danemarca // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 71.

и решать насчет уровня услуг, которые будут предоставляться. Так, ежегодно советы комитатов решают, каким будет точный коэффициент, который должен будет быть применен относительно налогооблагаемых доходов физических лиц.

Не существует официальных механизмов, которые бы позволили центральному правительству оказать влияние на уровень сборов или расходов на нижних ступенях администрации, что соответствует либеральной концепции местных автономных сообществ.

Нидерланды являются децентрализованным унитарным государством с тремя уровнями управления: центральное государство, провинции и коммуны. На сегодняшний день существует 12 провинций, различных по размерам и числу населения с 548 коммунами. Границы большинства провинций были предопределены исторически, таким образом, что они более не совпадают с территориальной формой социально – экономической деятельности или существующей инфраструктуры. Поэтому планы реорганизации голландских провинций остаются последние тридцать лет постоянным предметом повестки дня публичной администрации.³⁰

Компетенции провинций могут быть разделены на общие и те, которые осуществляются в «совместном управлении», которые включают обязательное сотрудничество для практического применения национальных законов. Более конкретно, провинции осуществляют следующие функции:

- **Общее управление:** в этом смысле, провинция обладает важными полномочиями в области коммунальной перестройки, которая включает слияние и приложение коммун, вырезка их территорий и межкоммунное сотрудничество. Согласно законодательству, провинциальный совет определяет географические районы, в рамках которых должно устанавливаться межкоммунное сотрудничество. Соглашения между коммунами утверждаются исполнительной власти провинции;
- **Общественный порядок и безопасность;**
- **Движение и транспорт;**
- **Управление водами;**
- **Окружающая среда;**
- **Развлечения и природа;**
- **Экономические и сельскохозяйственные дела;**
- **Социальные дела;**

³⁰ *Ralf Kleinfeld – Theo A. J. Toonen, Aspecte politice, instituționale și juridice ale regiunilor Olandei // Regionalism și regionalizare, Altera # 9, 1998, pag. 49.*

- Благоустройство территории и жилищные хозяйства.³¹

Ежегодные **расходы** провинций очень скромны по сравнению с расходами коммун и государства. В процентном соотношении, они составляют приблизительно 10% от расходов коммун. Источниками доходов провинций являются:

- Собственные доходы;
- Доходы из фонда провинции;
- Специальные субсидии.

Совет провинции может принимать решение о введении, ликвидации или изменении провинциальных сборов. Решение совета утверждается окончательно королевским решением. По сравнению с большинством европейских стран, их финансовая автономия достаточно снижена. Услуги, которые оказывают им провинции автономно или из собственной инициативы финансируются из собственных ресурсов. В подчинение у провинций находятся 18.000 государственных служащих, число меньше того, которым владеет муниципий Амстердам (24.000).

Тенденции в эволюции местной и региональной автономии на европейском уровне

Улучшение региональной автономии было инициировано Италией (1970-е года), Испанией (с 1978 года), Португалией (с 1976 года), Бельгией (1970-1988), Францией (с 1982 года) и т.д. Примеры не останавливаются здесь, наоборот, по степени все более глубокой интеграции государств Союза, акцентуированная децентрализация повсеместно применяется в качестве структуральной модели. Регионализация Ирландии или Греции, наступившая одновременно с привлечением структурных фондов, представляет новый аргумент в пользу структурной реформы государства в контексте интеграции. Регионализация стран на пути присоединения и она рассматривается в качестве опорного элемента интеграции, предвиденного в Резолюции Европейского Парламента от 18 ноября 1988 года. Возвращение интереса к региональной реформе в странах – государствах было спровоцировано осознанием европейского расширения политики и регионального управления. Регионы становятся, таким образом, моторами интеграции. В совокупности, анализ эволюции региональной автономии в государствах Центральной и Западной Европы делает очевидным ряд основных тенденций.

³¹ *Koen Nomden, Nivelul intermediar de administrare în Olanda: supraviețuirea provinciilor // Nivelul intermediar al administrației în țările europene, Chișinău, 2002, pag. 283.*

В области административно – территориального устройства:

- *Увеличение размеров административно – территориальных единиц.* Идет речь как об основных территориальных сообществах, так и о региональных. Разумность, находящаяся в основе этой тенденции, показывает, что только достаточно большие территориальные сообщества и, в силу этого, достаточно сильные, могут быть действительно автономными, могут обладать необходимой финансовой силой для настоящей автономии, принимающей решения, в условиях усиления ареала материальных полномочий.³² Реформы административной карты в Западной Европе прошли через два главных направления: уменьшение количества базовых административно – территориальных единиц и регионализация. Методы выведения маленьких коммун, в особенности в Швеции, Дании, Бельгии, Австрии, Германии, были более или менее авторитарными. Несколько примеров: в Бельгии количество базовых административно – территориальных единиц уменьшилось с 2.700 до 600, в Германии с 24.000 до 8.500, в Объединенном Королевстве (Англия и Уэльс) с 1.400 до 420.³³ То же отмечается и на региональном уровне. В Дании, например, большинство как локальных, так и региональных сообществ были слишком маленькими для решения важных проблем собственными, очень ограниченными ресурсами. Реформа привела к уменьшению в 40% числа советов комитатов, уменьшенных до 14 в будущем, в то время как число населения в новых региональных единицах увеличилось на 100%, достигнув цифры в 350.000.
- *Благоприятствование межкомунному и межрегиональному сотрудничеству.* Там, где удалось увеличить размеры и, тем самым, уменьшить число основных и промежуточных административно – территориальных единиц, было стимулирована и добровольная ассоциация местных и региональных сообществ для решения проблем, представляющих общий интерес. Во Франции более 36500 муниципалитетов. 90% из них представляют очень маленькие сельские коммуны, менее чем с 2000 жителей (3500 имеют менее 100 жителей). Парадоксально, что в стране известной своим централизмом еще существует эта французская специфика коммун, которая может быть воспринята как историческая неспособность центральной власти заставить слияние маленьких с большими коммунами. Правительственная

³² Corneliu Liviu-Popescu, op. cit., pag. 126.

³³ Op. cit., pag. 127.

политика, которая бы подстегнула слияние, запущенная в 1960 – х годах, зарегистрировала лишь скромные результаты (около 1200 слияний за 20 лет). Этот провал заставил государство продвигать различные формы межкоммунного сотрудничества, а другие ответы им дает регионализация. Основное развитие касается появлению вновь неформальных альянсов между соседними органами власти в Англии, и напрямую связано с программами ЕС, имеющими региональное предназначение, что составляет сильную мотивацию для усиления их сотрудничества. Формы межкоммунного сотрудничества различны. Во Франции, например, они принимают формы межкоммунарных профсоюзов, профсоюзы «новых агломераций» (городские), районов, городских сообществ, союзы коммун и сообщества городов.

В области внутреннего развития местной и региональной автономии необходимо:

- *Расширение области компетенций.* Отмечается постоянное усиление институциональной автономии (собственной административной власти) и автономии в принятии решений. Во Франции дискуссии об увеличении региональных полномочий еще находятся на политической повестке. С начала 1990 – х годов Италия вовлечена в процесс передачи полномочий регионам. Дискуссии еще продолжаются в Дании, Португалии, Швеции и Объединенном Королевстве.
- *Рост средств местных и региональных сообществ.* Общая тенденция, которая отмечается в государствах – членах Европейского Союза (за исключением Объединенного Королевства), состоит в усилении *финансовой автономии* промежуточного уровня администрации, или посредством акцентирования относительной важности налогов как формы дохода, или посредством замены дотаций конкретного назначения общими блоковыми дотациями.³⁴ Это, однако, не видится возможным без увеличения фискальной и бюджетной автономии, а также автономии достояния.

Частным аспектом исполняемых функций региональными властями в некоторых европейских странах является преобладание сектора здравоохранения. В Швеции здравоохранение представляет 80 % деятельности советов комитатов. В Дании 64% расходов советов комитетов зарезервированы за больницами и услугами медицинской помощи. В Норвегии эти услуги составляют 58 %. В Финляндии здравоохранение представляет самую важную

³⁴ *Colectiv, Nivelul intermediar al administrației în țările europene. Democrație în pofida complexității?*, Chișinău, 2002, pag. 447.

категорию расходов общих муниципальных властей (73 % в 1997).³⁵ Образование также является одной из самых важных компетенций промежуточного уровня (Германия, Бельгия, Финляндия и т.д.).

В случае федеральных государств, приведенные примеры региональной автономии представляют только конституционную модель. Жизнь, однако, более насыщена событиями, чем может предвидеть любая модель. А для того, чтобы узнать, каким на самом деле является реальное распределение компетенций в федеральном государстве, необходимо изучить, помимо законодательных аспектов, реальное взаимодействие между политическими элитами федерального уровня и уровня субъектов федерации. В связи с этим, заслуживает внимания один из самых важных рычагов давления центральными властями на поведение властей субъектов федерации. Идет речь о финансах. Зачастую разделение фискальных компетенций между федерацией и ее субъектами осуществляется таким образом, что субъекты федерации без поддержки центра просто – на просто не могут существовать. Центр, естественно, распределяет финансовые ресурсы, но часто обуславливает финансирование посредством требования участия субъекта федерации в осуществлении любой федеральной программы, в особенности, когда его участие касается компетенции субъекта федерации.

Финансы гарантируют центру только не прямое влияние. Обычно этого достаточно. Однако, может оказаться, что необходимо *прямое федеральное вмешательство*.³⁶ Не идет речи о ситуации, когда государство находится в состоянии войны с внешним неприятелем, а только о кризисной ситуации на внутреннем плане. Некоторые европейские конституции содержат регулирования в отношении подобных ситуаций. Например, статья 37 Конституции Германии содержит положение, согласно которому, в случае, если *Ланд* не выполняет своих федеральных обязательств, которыми он наделяется Конституцией или федеральными законами, федеральное Правительство при согласии *Бундесрата* может принять необходимые меры для исполнения обязательств путем федерального принуждения. Для осуществления этого федеральное Правительство или уполномоченное им лицо имеют право давать указания *Ландам* или его публичным властям.

Уточнений не существует, но доктрина интерпретирует, что может идти речь о таких нарушениях, как не обеспечение властями субъекта федерации сбора федеральных налогов, отказ от участия в планировании и строительстве автомагистралей федерального

³⁵ Op. cit., pag. 443.

³⁶ *Colectiv de autori*, Тенденции развития федерализма в Российской Федерации, (Аналитический доклад), Москва, 2002, pag. 61.

значения, прекращение *Ландом* своей деятельности в *Бундесрате*. Могут приниматься такие меры, как финансовое давление, применение полицейской силы, использование права давать указания, о котором говорилось выше, а в случае необходимости устранение правительства *Ланда*. Другие авторы добавляют к ряду возможных мер и роспуск парламента *Ланда*, назначение федерального комиссара с общими или специальными полномочиями, временное выполнение федеральными властями опеки *Ланда*.³⁷

Административно – территориальное улучшение

Размеры и компетенция регионов должны быть обсуждены. Ясно, что районы слишком малы, чтобы быть в состоянии разрабатывать программы, которые бы получили финансовую поддержку, основанную на общей региональной политике, и чтобы утвердить свое присутствие в соревновательной межрегиональной среде. Таким образом, появляется необходимость разработки региональной политики. Простая перераспределительная финальность, ставящая своей целью реориентацию потоков доходов из определенных территорий в другие, недостаточна для Республики Молдова. Также является действительным то, что нет смысла, чтобы меры, предназначенные для обеспечения административно – территориального улучшения и внутреннего развития региональной автономии, были независимо применены. Хороший результат можно достичь только при кумулятивном применении всех мер. Другими словами, например, создание больших регионов без увеличения размеров сел (коммун) или, по крайней мере, без стимулирования межкоммунного сотрудничества было бы ошибочным шагом. Опыт стран – кандидатов на присоединение и государств – членов ЕС может помочь Республике Молдова ускорить процесс, избежав возможные ошибки.

Три документа, находящиеся в основе региональной автономии (*Европейская Хартия: автономное исполнение местной власти*; предшествующий проект *Европейской Хартии Региональной Автономии* и Декларация Собрания Европейских Регионов о регионализме), не содержат относительных положений о размерах административно – территориальных единиц. Однако, косвенно они имеют ввиду эту проблему через широкую призму относительных распоряжений в отношении местных компетенций и ресурсов. Также они оговаривают, что местные или региональные власти должны бы были быть проконсультированы перед тем, как принимать решения относительно изменения территориальных границ. Поэтому на повестке законодательного корпуса Республики Молдова буде

³⁷ Ibidem

фигурировать в качестве первостепенной необходимости *пересмотра размеров административно – территориальных единиц*. Уже говорилось, что увеличение числа административно – территориальных единиц (как на первом, так и на втором уровне) не только дорогостояща и неэффективна, но неизбежно ведет к ослаблению местной автономии. Уменьшению их количества должно предшествовать изучение рентабельности, которое будет в основе, в зависимости от проблемы, которая должна быть решена, критерии распределения на категории, принятые в европейских странах. При проектировании новых административно – территориальных единиц необходимо принимать во внимание и уровень развития сетей коммуникаций и доступа и, в первую очередь, дорожных, а также относительную отдаленность региональных центров от линий железных дорог. Не менее важной является структурирование городских населенных пунктов в рамках региона и их потенциал поляризации в территории. Необходимо принимать во внимание также возможность формирования на территории региона достаточного объема доходов для осуществления региональной финансовой автономии в целях обеспечения социально – экономического развития территории.

Возможные сценарии

Принимая во внимание существование замороженного территориального конфликта, с прямыми вмешательствами в сферу местной автономии, появляется в качестве необходимой разработка политики и сценариев политики в отношении реинтеграции административных систем из населенных пунктов левобережья Днестра с Республикой Молдова. В отношении административного устройства территории, вещи могут двигаться в нескольких направлениях:

а) Поддержание текущей формулы административно – территориального устройства, начало процесса федерализации, населенные пункты левобережья Днестра будучи включены в рамки субъекта федерации. Это войдет в противоречия с тенденциями, проявляющимися на европейском плане, согласно которым маленькие административно – территориальные единицы зависят от государства, поскольку не обладают необходимой силой реальной автономии со всеми последствиями, проистекающими отсюда – сохранение депрессии в экономике, большие внутренние долги, увеличение разрывов в уровне жизни город – село и т.д., а также большой риск возможного провала в европейской интеграции. В отношении федерализации, в этом смысле значительно рассмотрение примера Сербии. Среди предвыборных обещаний

власти в Сербии после Милошевича присутствовали два больших «Д». Кроме демократизации, регулярно и продолжительно появлялась тема децентрализации. Однако, после приблизительно двух лет правления новой власти можно сказать, что практически ничего не произошло в интересах обещанного конституционного регулирования и регионализации. Это произошло из – за того, что в один из моментов в центре внимания властей находилась примирение сербского и черногорского видения относительно конструкции федерации и будущего общего государства республик из Югославии.³⁸

b) Проектирование и учреждение новой системы административно – территориального устройства посредством суммирования нынешних районов и федерализация Республики Молдова в тех же условиях. В то время как разработка проекта нового административно – территориального устройства может осуществиться в любой момент, модификация нынешней административно – территориальной системы и, безусловно, уменьшение числа территориальных сообществ промежуточного уровня может быть осуществлена только при окончании срока действия мандатов нынешних местных избранников. В тот момент, однако, федерализация на конституционном уровне может быть уже свершившимся фактом, таким образом, что неясно, в чей компетенции будет административно – территориальная реорганизация организации местной публичной администрации. Кроме того, если даже экономические, географические и демографические аргументы докажут, что целесообразно создание региональной административно – территориальной единицы, которая бы превзошла границы субъекта федерации, это нельзя будет осуществить в силу законодательных и конституционных препятствий.

c) „Соединение” районов в рамках условного региона развития, который бы имел площадь и среднее население, сравнимое с существующей ситуацией в ряде европейских стран и принятая норма уровня НТСЕ³⁹ II. В этом случае для районов существует две возможности: 1) они будут сохранены до общих местных выборов, после которых распускаются, наделяясь легитимностью районов как административно – территориальные единицы второго уровня; 2) районы

³⁸ Autonomie și descentralizare în Serbia “postmiloșevici” // Provincia, # 8-9, august-septembrie, 2002.

³⁹ Номенклатур Территориальных Статистических Единств Eurostat. Уровню НТСЕ II соответствуют, например, провинции в Бельгии, автономные сообщества в Испании, регионы в Италии, ланды в Австрии и т.д.

сохраняются и в будущем как промежуточный уровень управления, расположенный между местным и региональным уровнем. Для процесса федерализации также существуют две возможности: 1) от него могут отказаться из-за нецелесообразности и несоответствия процессу регионализации 2) федерализация может быть продолжена, если оценивается в качестве необходимой, после окончания проектирования новых регионов, они будут взяты за основу для проведения территориальных границ субъектов федерации.

Независимо от выбранного пути, важно принимать во внимание насущную необходимость соблюдения существующих европейских тенденций.

Действительно, что создание регионов будет нуждаться в предшествующем изучении рентабельности. Оно будет отслеживать составление некоторых однородных регионов через призму объединительных характеристик, ключевых критериев, как: экономический критерий (например, доходы на близких жителей, общий доминирующий промышленный сектор), географический критерий (топография или схожий климат, общие природные ресурсы); социально – политический критерий (определенная «региональная идентичность», общее историческое развитие). Точные критерии, которые находятся в основе появления региона, будут базироваться на сути проблем, которые должны быть решены посредством создания регионов.

Согласно одному исследованию⁴⁰, разработанному в рамках Института Публичных Политик Румынии, независимо от метода, финальное решение о регионализации должно соблюдать следующие принципы:

- Анализ должен опираться на как можно более полный ряд показателей, так что специфика каждой зоны могла бы быть понята как можно точнее, независимо от технических показателей развития;
- Дискуссия на уровне независимых специалистов;
- Предварительная консультация с вовлеченными местными публичными властями;
- Презентация экспертами на промежуточном этапе возможных моделей для политического выбора одного из них;
- Финальное решение (политическое) должно иметь в своей основе больше вариантов проведения границ, построенных на основе выбранной модели на промежуточном этапе;

⁴⁰ *Anca Ghinea, Adrian Moraru, Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială, București, Octombrie 2002, pag. 18.*

- Возможная финальная консультация с местными властями относительно финального варианта;
- Объяснение/публичное обсуждение процесса регионализации

Однако, существует несколько характеристик модели регионализации, с которыми мы знакомы, без необходимости предварительного изучения.

1) Реформе должна предшествовать демократизация, декриминализация, демилитаризация населенных пунктов левобережья Днестра, которым законодательство резервирует возможный автономный статус.

2) Для осуществления реформы нет необходимости в изменении или принятии новой конституции. На этом мы широко остановимся ниже.

3) Регионы должны соответствовать требованиям НТСЕ II ЕС. Связь регионов с НТСЕ должна быть институционализована. Таким образом, будущие регионы будут сравнимы с регионами из стран – членов ЕС по размерам, важности и компетенциям и будут отвечать европейским стандартам региональной автономии.

4) *Населенные пункты левобережья Днестра не могут формировать регион.* Не существует регионов, которые бы длина которых бы составляла приблизительно 200 км, а ширина варьировалась от 2-15 км, поскольку такое административно – территориальное устройство не способствует эффективному использованию ресурсов, находящихся в распоряжении. Аргументами в пользу этого утверждения являются, в первую очередь, экономические. Населенные пункты, расположенные в верхнем течении Днестра, могут найти более выгодный рынок сбыта на правом берегу Днестра, возможность, которая не была оценена из-за политических разногласий между самоизолированными центральными публичными властями «ПМР». Для городов Рыбница и Каменка проще, например, транспортировать товары в город Сорока, чем их транспортировать в мун. Тирасполь, со всеми последствиями отсюда. Будут ссылаться, безусловно, на отсутствие инфраструктуры, которая бы благоприятствовала включению пяти бывших районов левого берега Днестра (Рыбница, Каменка, Дубэсарь, Григориополь, Слободзия) в рамки некоторых административно – территориальных единиц (регионов) совместно с районами правого берега. Но и во времена бывшего Советского Союза три из них (Рыбница, Дубэсарь и Слободзия)

функционировали как территориальные ареалы, расположенные на обоих берегах Днестра.⁴¹

Юридические и институциональные аспекты

Созданию регионов будет также предшествовать создание легальной и институциональной базы.⁴² С юридической точки зрения, как видно из таблицы ниже, с некоторыми исключениями Закон об местном публичном управлении соответствует требованиям европейских нормативных актов в сфере региональной автономии, что, безусловно, подстегивает принятие *Закона о региональном развитии*.

Европейская Хартия местной автономии	Проект европейской Хартии региональной автономии	Декларация Собрания Европейских Регионов	Закон о местном публичном управлении Республики Молдова
Местная автономия должна быть признана законодательством (статья 2)	Законодательные распоряжения, которые определяют расширение региональной автономии должны, насколько возможно, предлагать регионам специфичную возможность в отношении процедур или условий их принятия (статья 2)	Регион наделяется своей собственной Конституцией, статусом автономии или законом, которые являются частью юридической структуры государства на самом высоком уровне, и в котором определяются, по крайней мере, устройство и компетенции (статья. 1)	Понятие местной автономии закреплено в статье 1 и статье 7
Разрешение и управление	Взятие регионом под	Регион должен быть	Раздел 2 Главы I содержит

⁴¹ Enciclopedia Sovietică Moldovenească, Tom. 8, Chişinău, 1981, pag. 242.

⁴² Mihai Roşcovan, Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană, mai 2003, <http://www.ipp.md/publications/St~Roscovan~fin.doc>, pag. 34.

<p>важной частью общественных дел (статья 3)</p>	<p>собственную ответственность и в интересах населения важную часть проблем общественного значения, в соответствии с принципом вспомогательности (статья 3)</p>	<p>ответственен за все функции с доминирующими региональными размерами (статья 3, абзац 3)</p>	<p>„разграничение сфер компетенций” между административно – территориальными единицами I и II уровней, а также некоторых полномочий „делегированных государством административно – территориальным единицам”</p>
<p>При наделении региональной власти определенным обязательством принимается во внимание масштабы, суть задачи, требования эффективности и экономии (статья 4)</p>	<p>Средства, в особенности материальные и финансовые, которые позволяют эффективно применить дополнительные полномочия должны приниматься во внимание адекватным образом на протяжении процесса уполномочивания (статья 5)</p>	<p>Если государство децентрализовало администрацию на региональном уровне, необходимо, чтобы оно перевело местным органам соответствующий персонал и финансовые ресурсы для избежания их повторения (статья 3, абзац 3)</p>	<p>Финансовые ресурсы местных публичных властей должны быть пропорциональны компетенции, предвиденной в Конституции и других законодательных актах (статья 88, абзац 3). Любая передача компетенции должна сопровождаться выделением источников финансирования, необходимых для покрытия стоимости исполнения компетенции (статья 88, абзац 7)</p>
<p>Защита территориальных границ, их изменение только после консультирования с населением или, по крайней мере,</p>	<p>Изменение территории региона не может произойти, если он не высказал согласие (статья 16)</p>	<p>Решения или меры, принимаемые государством ... не могут быть приняты без предварительного согласия соответствующей</p>	<p>Консультация с гражданами предвидена в статье 8 и статье 17 действующего Закона об административно – территориальном устройстве. Не проработаны детали механизма</p>

с местными органами власти (статья. 5)		их регионов (статья. 3, абзац б)	консультирования.
Местные власти будут самостоятельны но устанавливать свои внутренние административные структуры (статья. 6)	Регионы будут свободно определять внутренние структуры администрации и их органов (статья 13)	Члены, которые составляют представительное собрание или исполнительный орган (региона) не могут быть со стороны центральной власти предметом контроля, способным затруднить свободное исполнение функций, которыми они уполномочиваются (статья 2, абзац 5)	Несмотря на то, что в статье 1 оговаривается, что „ автономия (местная – п.п.) касается также организации и функционирования местной публичной администрации ”, статья. 49, буква. к содержит положение, согласно которому органиграмма и штатная численность аппарата председателя района утверждаются районным советом, беря в качестве основу типичную органиграмму и штатную численность, утвержденные правительством.
Административный контроль будет отслеживать, обычно, соблюдение легальности. Целесообразный контроль приемлем в случае обязанностей, делегированных местной публичной	Контроль подразумевает обеспечение соблюдения легальности и исполняется <i>a posteriori</i> , контроль может давать оценку целесообразности в случае делегированных компетенций (статья 19)	Контроль государства за регионами, если он существует, оговорен в Конституции или, если не существует, адекватным законом (статья 8, абзац 2)	Глава IX регулирует как контроль за легальностью, так и целесообразный контроль. Целесообразный контроль ограничивает местную и региональную автономию, поскольку субъектами целесообразного контроля, согласно статье 70, являются и „специализированные органы центральной

администрации (статья 8)			<p>публичной администрации, другие административные власти”, то есть любой орган публичной администрации. Они, согласно статье 70, могут модифицировать или отзывать документы местной публичной администрации или даже принимать в некоторых случаях документы вместо них. Не предвидится ответственность за осуществление незаконного административного целесообразного контроля.</p>
<p>Местные публичные власти имеют право на достаточные собственные ресурсы, которыми могут свободно владеть при исполнении полномочий (статья 9)</p>	<p>Для применения компетенций большая часть финансовых ресурсов регионов должна состоять из собственных ресурсов, которыми можно свободно владеть (статья 14)</p>	<p>Регионы владеют финансовой автономией и имеют достаточные собственные ресурсы для полного исполнения обязанностей (статья 4)</p>	<p>Органы местной публичной администрации имеют право на достаточные собственные ресурсы, которыми могут свободно владеть при исполнении своих полномочий (статья 88, абзац 2)</p>
<p>Право ассоциироваться и сотрудничать с другими местными</p>	<p>Право на межрегиональные и трансграничные связи (статья 8)</p>	<p>Декларация содержит три отдельные статьи, которые регламентируют</p>	<p>Согласно статье 49, букве р, районный Совет может принимать решения относительно ассоциации с другими</p>

властями, включая во внешнем плане (статья. 10)		т: международные связи регионов (статья 10); трансграничное сотрудничество (статья 11) и связи регионов с Европейским Союзом (статья 12)	органами власти в стране и за рубежом, включая трансграничное сотрудничество
Легальная защита автономии (статья 11)	Право регионов представлять себя в юстиции (статья 17)	Регионы должны участвовать при назначении юридических органов, уполномоченных решать конфликты между государством и регионом. Эти конфликты решаются юридически или через арбитраж (статья 7)	Предвидено право некоторых субъектов публичной администрации и некоторые случаи, когда они могут обращаться в инстанцию по разрешению административных споров (статья 24, 28, 51, 75, 76 и т.д.)

Столько времени, сколько у регионов не будет административных органов, не существует конституционных препятствий для их существования. Однако, Конституция не позволяет существования системы с четырьмя уровнями, то есть с двумя промежуточными уровнями, таким образом, что при наделении региона качеством административно – территориальной единицы необходимо будет отказаться от нынешних районов. Такая система даже нежелательна, принимая во внимание маленькую территорию Республики Молдова и появление источника, провоцирующего конфликты компетенций и дополнительные расходы. То, что касается того, что понятие района, закрепленного в Конституции, и то, что это будет находится в коллизии к

предлагаемой региональной системе, отмечаем, что верховный закон предвидит только понятие района, детализируя в статье 110, что под административным аспектом, Республика Молдова организована в районы, города и села. Конституция не регулирует, однако, число и размеры районов, оставляя это законодательному корпусу. Как следствие, конституционные положения могут ограничивать предложенную региональную систему, только в случае названия *региона*. Строго конституционным понятием было бы, что новые административно – территориальные единицы называются районы, хотя с 1998 по 2003 год законодательные тексты содержали понятие *уезда* без того, чтобы кто – нибудь настаивал о конституционном названии. Отмечаем, что мы использовали термин *регион* – общепризнанный на условном европейском уровне, хотя могли бы существовать и другие названия (например. *край*).

В отношении базовых административно – территориальных единиц предлагается слияние двух или более сел в одну единственную коммуну. Смысл этого действия заключается в том, что уменьшенное число жителей одного села, в соотношении со сниженным экономическим потенциалом, незначительные доходы и завышенные расходы, необходимость, чтобы каждое село имело собственные административные органы, в большинстве случаев неэффективные, со слабой профессиональной подготовкой, которые нуждаются в дорогостоящего поддержания, не позволяет создание эффективной базы для поддержания аппарата примэрии, медицинских и социальных учреждений и даже не могут обеспечить практическую реализацию принципа децентрализации публичных услуг.⁴³ Поэтому необходимо увеличить число жителей, исходя от которых может формироваться базовая административно – территориальная единица.

Зачастую задачи местной публичной администрации очень тяжело и даже невозможно реализовать. Причины могут быть различны, начиная с экономической и финансовой власти местных сообществ до объективной необходимости сотрудничества между большим городом и смежных населенных пунктов, в которых проживают многие из тех, которые работают в городе.⁴⁴ Поэтому в переходный период к консолидации регионов, были бы необходимы меры по стимулированию благоприятствования межкоммунного и межрегионального сотрудничества.

⁴³ Ion Creangă, Oleg Ușică, Organizarea administrativă a teritoriului (Cu comentarii la Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998), Chișinău, 2000, pag. 76.

⁴⁴ Corneliu Liviu-Popescu, op. cit., pag. 197.

Внутренне развитие местной и региональной автономии

Является правдой со значением аксиомы то, что регионы должны отвечать за все функции с преобладающе региональными размерами. Видим в таблице ниже, что компетенция молдавских районов не касается публичного здоровья, хотя, как мы ранее видели, расходы на здравоохранение составляют важную часть расходов многих государств – членов ЕС.

Таблица № 2 Примеры существующих компетенций регионов, согласно Собранию Европейских Регионов и компетенций районов

Приложение к статье 3, параграф 1 Декларации СЕР	Закон о местном публичном управлении, компетенции административно – территориальных единиц второго уровня
Региональная экономическая политика	Социально – экономическое развитие (статья 11, буква а)
Благоустройство территории, политика в области строительства и жилья	Благоустройство территории и урбанистика (статья 11, буква а)
Транспортная и телекоммуникационная инфраструктура	Строительство, управление и ремонт дорого районного значения (статья 11, буква b)
Энергия и окружающая среда	Защита окружающей среды (статья 11, буква I)
Сельское хозяйство и рыбоводство	Земельные отношения в условиях закона (статья 11, буква l)
Образование на всех уровнях, университет и исследование	Учреждения лицейского образования за исключением тех, которые находятся в компетенции административно – территориальных единиц первого уровня (статья 11, буква d)
Культура и СМИ	Финансирование культурных мероприятий (статья 11, буква n)
Общественное здоровье	-
Туризм, развлечения и спорт	Координация и осуществление спортивных мероприятий и других молодежных мероприятий. (статья 11, буква g)
Полиция и общественная безопасность	-

Самое хорошее решение для дублирования компетенций нам предлагает статья 3, пункт 4 из Декларации СЕР: “Если государство децентрализовало администрацию на региональном уровне, оно должно передать местным органам штат сотрудников и соответствующие финансовые ресурсы для избегания их дублирования.” Именно соблюдение этой статьи разрешило бы не только проблему конфликта компетенций, а и многие другие, как, например, необходимости граждан перемещаться на место жительства в район (уезд или регион) для изготовления документа. Как следствие, приближение публичных служб, но не администрации некоторых районов к гражданам.

Занятие приданием других размеров административно – территориальных единиц не должно затенять существующие проблемы в сфере местного публичного управления, с которыми Республика Молдова сталкивается в настоящий момент. Для их решения, считаем необходимым нанесение и соблюдение следующих приоритетов из повестки местной публичной администрации:

На краткосрочную перспективу

- Разработка и утверждение Закона о децентрализации;
- *Для консолидации финансовой автономии:*
 - § Формулирование ясных критериев распределения отчислений между I и II уровнем управления;
 - § Исключение промежуточных властей в процессе передачи финансовых ресурсов местным властям;
 - § Стимулирование сотрудничества местных властей с государственной налоговой инспекцией при сборе местных сборов; уполномочивание налоговых инспекторов из примэрий правом составлять протоколы в отношении лиц, плохо платящих налоги, и их передачи в органы юстиции;
 - § Консультация с органами местной публичной власти в процессе принятия решений, которые касаются их имущественных прав и интересов;
 - § Передача в управление местным публичным властям общественного имущества, которое бы способствовала росту экономического потенциала соответствующей территории.

Для ясного разграничения компетенций

- § Изменение законодательства для исключения наложения между обязательствами, которыми наделяются уровни I и II местной публичной администрации;

- § Детализация обязательств и разграничение степени сдержанности местных властей в отношении менеджмента услуг, делегируемых государством.
- *Для обеспечения эффективного административного надзора:*
 - § Установление ясных процедур административного надзора;
 - § Идентификация приоритетных сфер надзора;
 - § Ограничение административной опеки при надзоре, базирующемся на результатах;
 - § Создание условий для легального надзора за целесообразностью документов, изданных местными властями, со стороны территориальных представительств Государственной Канцелярии путем оглашения квалифицированных юридических решений;
 - § Установление ответственность за последствия исполнения центральными публичными властями и их территориальными представительствами необоснованных и незаконных контролей документов и деятельности местных публичных властей.
- *Для продвижения институционального диалога между государством и местными публичными властями:*
 - § Введение институциональных механизмов по постоянной консультации по поводу различных аспектов местной демократий (местные публичные финансы, делегируемые ответственности, надзор, обучение и т.д.), включая ассоциации местных властей;
- Увеличение штата примэрий за счет местной публичной администрации II уровня, наделение местных властей свободой принятия решений относительно числа необходимых единиц;
- Консолидация статуса местного избранника в соответствии с предложениями экспертов Совета Европы посредством исключения несоответствий между Законом о местном публичном управлении и Законом о статусе местного избранника;

На среднесрочную перспективу

- Подготовка юридической и институциональной базы для создания некоторых единиц, ответственных за европейскую интеграцию в рамках местной публичной администрации второго уровня;
- Пересмотр юридической и административной базы местных налогов; пересмотр системы местных сборов путем их объединения до 3-4 сборов; утверждение прямого

- и полного перечисления налога на добавленную стоимость и налога на прямой доход в местные бюджеты;
- Утверждение перечислений с общих государственных доходов на прямую в местные бюджеты административно – территориальных единиц I уровня;
 - Мониторинг применения легальных регулирований относительно услуг предоставления воды и водопровода; вывоз мусора; местный транспорт; термическая энергия; публичное освещение; ассоциации владельцев; управление имуществом;
 - Пересмотр и корректировка законодательства, которые регулируют имущественные связи административно – территориальных единиц;
 - Консолидация способности местной публичной администрации защищать собственные интересы в юридических инстанциях;
 - Систематизация законодательства в области местного публичного управления, в соответствии с положениями Конституции и европейским законодательством, включая Европейскую Хартию местной автономии.