

EASTERN REVIEW 2017, T. 6

Александр Макухин

Реформа административно-территориального деления и местного самоуправления в Республике Молдова: между институциональной теорией и политической практикой

Проблема реформирования системы административно-территориального деления и института местного самоуправления в Молдове обсуждается практически с момента получения независимости в 1991 году. В советский период своей истории, система местного самоуправления в Молдавской советской социалистической республике (МССР), как части СССР представляла собой формально-бюрократический институт, тесно сросшийся со структурами единственной правящей партии (КПСС) на местах. Изменения в этой системе произошли с началом процесса дезинтеграции СССР, когда в 1989 году в закон о местном самоуправлении (*Lege privind administrația publică locală a Republicii Moldova* – рум.) и закон об организации административно-территориальном управлении Республики Молдова (*Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* – рум.) были внесены изменения, отделяющие систему местных властей от партийно-политической системы.

Таким образом, Республика Молдова до конца 1994 года сохранила советскую систему административно-территориального управления, ликвидировав только партийно-политическую её составляющую и переименовав часть топонимов, напрямую связанную с советской идеологией. Наиболее существенным политическим и правовым актом в период 90-х годов 20 века явилось принятие Конституции РМ (1994 г.), закрепившей унитарный характер государства, основные принципы местного публичного управления (ст. 109): принцип местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления, консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. В Постановлении Конституционного суда указывалось, что автономия касается как орга-

низации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ¹.

В декабре 1994 года парламент страны принял первый закон № 306 *Despre organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* – рум. (Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова²).



Диаграмма № 1. Система организации административно-территориального деления Республики Молдова в период 1989–1994 годов

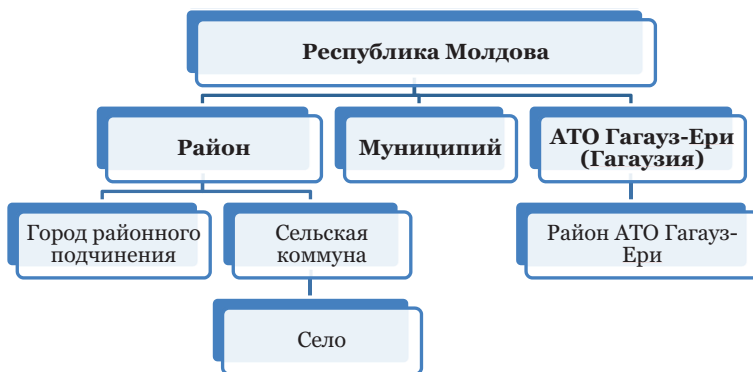


Диаграмма № 2. Система организации административно-территориального деления Республики Молдова в период 1995–1999 годов

¹ Г. Костаки, А. Борщевский, В. Мазур, *Местное самоуправление в Молдове*, „Закон и жизнь” 2011, № 5.

² *LEGE Nr. 306 din 07.12.1994 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (Официальный онлайн-реестр юридических актов Республики Молдова), <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=310874&lang=1> (19.12.2016).

В частности, закон упразднял понятия «город республиканского подчинения» и сельсовет» и вводил взамен понятия «муниципий», «примария» и «коммуна». Важнейшим правовым достижением по итогам вступления в силу данного закона было включение региона Гагауз-Ери (в повседневном делопроизводстве и СМИ на румынском и русском языках в Молдове используется, как правило, название «Гагаузия/Gagauzia») в систему административно-территориальной организации Республики Молдова и систему местного самоуправления страны на особых условиях. Принятие данного положения было логическим завершением политического и этнического конфликта между центральным правительством Кишинёва и администрацией гагаузского региона в городе Комрате на юге республики, который на ранних этапах своего развития мог привести к полному выходу территории из под контроля центрального правительства и созданию второго непризнанного государства в пределах официальной территории Молдовы (первым на тот момент уже стала непризнанная «Приднестровская молдавская республика»)³.

Однако принятие этого закона сопровождалось серьёзными политическими дебатами в парламенте страны между представителями различных политических движений. Партии левого политического спектра (представленные в парламенте на тот момент партиями «Unitate-Единство», Социалистической партией и поддержанные большей частью Аграрно-демократической партии), указывали, что реформа институтов местной власти необходима для консолидации республики и налаживания межэтнического диалога в стране, а также будет полезна для последующего диалога по разрешению приднестровского конфликта 1992 года, который привел к формированию непризнанной «Приднестровской молдавской республики» на территории левобережья Днестра. В то же время, представители правых и националистических политических партий (представленные в первую очередь, партией «Христианско-демократический народный фронт» и «Блоком крестьян и интеллектуалов») расценивали подобную реформу в качестве ненужной уступки «реакционным силам», которые таким образом провоцируют ослабление центрального правительства и ставят своей далеко идущей целью полную дезинтеграцию молдавского государства, которая уже начата в связи с неурегулированным конфликтом на территории Левобережья Днестра. Закон был принят по итогам жестких парламентских дебатов, в том числе и в связи с серьёзным численным превосходством депутатов-сторонников его принятия⁴.

³ Гагаузы объявили о создании своей республике и выходе из Молдовы, „Коммерсант-Власть”, № 33 от 20.08.1990, <http://www.kommersant.ru/doc/266475> (19.12.2016).

⁴ *Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 27 februarie 1994 (Результаты парламентских выборов в Республике Молдова от 27 февраля 1994 года)*, Asociația pentru

Однако, и после принятия, закон подвергался постоянной критике со стороны правых политических сил, однако основным объектом его критики были именно политические аспекты его применения, а не экономические, в то время как уровень экономического развития страны в целом стремительно падал, а местные органы власти оказывались в ситуации наличия полномочий, но почти полного отсутствия финансирования на их реализацию, что провоцировало массовый отток населения по двум направлениям: из сел и городов районного подчинения в муниципии (столица – Кишинев, центральный город северной части страны – Бельцы, и центр Гагаузии – Комрат в южной части страны) и из вышеуказанных муниципиев в другие страны⁵.

Политическая ситуация в Молдове изменилась по итогам новых парламентских выборов в марте 1998 года, результатом которых стало поражение разнородной левоцентристской коалиции, формирование доминирующей левой партии в Молдове (которой стала партия коммунистов республики Молдова – ПКРМ) и создание нового парламентского большинства представителями правых политических партий, представленных «Convenția Democrată din Moldova» (Демократическая конвенция Молдовы), «Partidul Forțelor Democratice» (Партией демократических сил) и центристов-популистов, представленных электоральным блоком «Pentru o Moldovă Democratică și Prosperă» (За демократическую и процветающую Молдову)⁶.

Сложившаяся в парламенте политическая коалиция (получившая название «Alianța pentru Democrație și Reforme – ADR» (Альянс за Демократию и Реформы – АДР), контролирующая простое парламентское большинство в количестве 61 депутата из 101 депутата парламента, инициировала пересмотр действующего законодательства в области местного самоуправления и административно-территориального деления страны, и уже в ноябре 1998 года был принят новый закон Nr. 191 Despre organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (*Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова*)⁷.

Democrație Participativă „ADEPT” (Ассоциация за партиципаторную демократию в Молдове „АДЕПТ”), <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/1994/> (19.12.2016).

⁵ А.В. Макухин, *Современная миграционная ситуация в Республике Молдова и Приднестровье как череда исходов населения*, „Politbook” 2015, № 1, с. 71–72.

⁶ *Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 23 martie 1998 (Результаты парламентских выборов в Республике Молдова от 23 марта 1998 года)*, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” (Ассоциация за партиципаторную демократию в Молдове „АДЕПТ”), <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/1998/> (19.12.2016).

⁷ *LEGE Nr. 191 din 12.11.1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (Официальный онлайн-реестр юридических актов Республики Молдова), <http://lex.justice.md/md/310818/> (19.12.2016).

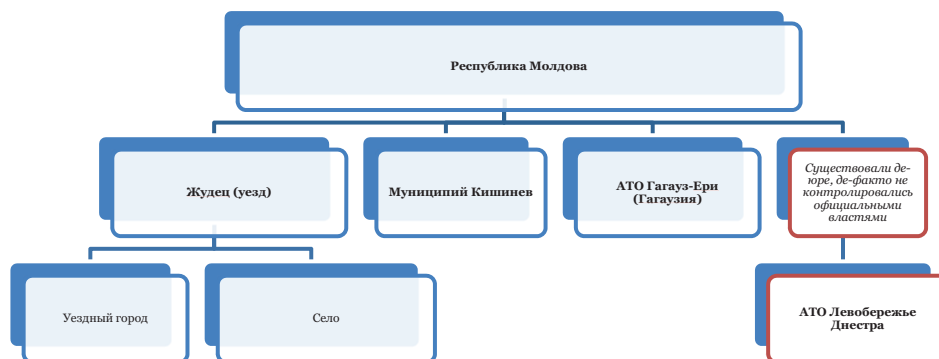


Диаграмма № 3. Система организации административно-территориального деления Республики Молдова в период 1998–2001 годов

Положения нового закона полностью отменяли старые – вместо районной системы вводилась система уездов, аналогичная по своему институциональному дизайну соседней Румынии, кроме того вводился особый порядок административно-территориального деления в Приднестровском регионе страны (действующий и на сегодняшний день только де-юре, так как де-факто эта территория не контролируется официальными властями Молдовы), положение в котором до этого времени фактически никак не регламентировалось юридически. Статус приднестровского региона в этом случае приравнивался к уже существующему в политической и правовой реальности статусу Гагаузи-Ери, организованной по принципу «Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia/UTA Gagauzia» (административно-территориальное образование – АТО Гагаузия), предполагающий культурно-языковую, но не политическую или экономическую (в том числе и фискальную) автономию. Закон подвергся жесткой критике со стороны левых политических сил, которые обвинили парламентское большинство в „бездумном копировании административных реформ из Румынии” и развале всей системы местного самоуправления, и в свою очередь заявили о необходимости вернуть всю систему административно-территориального управления к её предыдущему состоянию, с поправками относительно статуса и места приднестровского региона в системе организации местной власти.

Созданное парламентское большинство оказалось наименее политически эффективным в истории функционирования парламента Молдовы периода 1990–2000 годов, и обернулась полным электоральным и политическим провалом партий правого политического спектра – ни одна из партий, представляющих в парламенте предыдущего созыва «Альянс за Демократию и Реформы» не преодолела избирательный порог в 6% голосов избирателей. Следующие парламентские выборы, прошедшие 25 февраля 2001 года, привели к первой в истории постсоветских государств победе некомму-

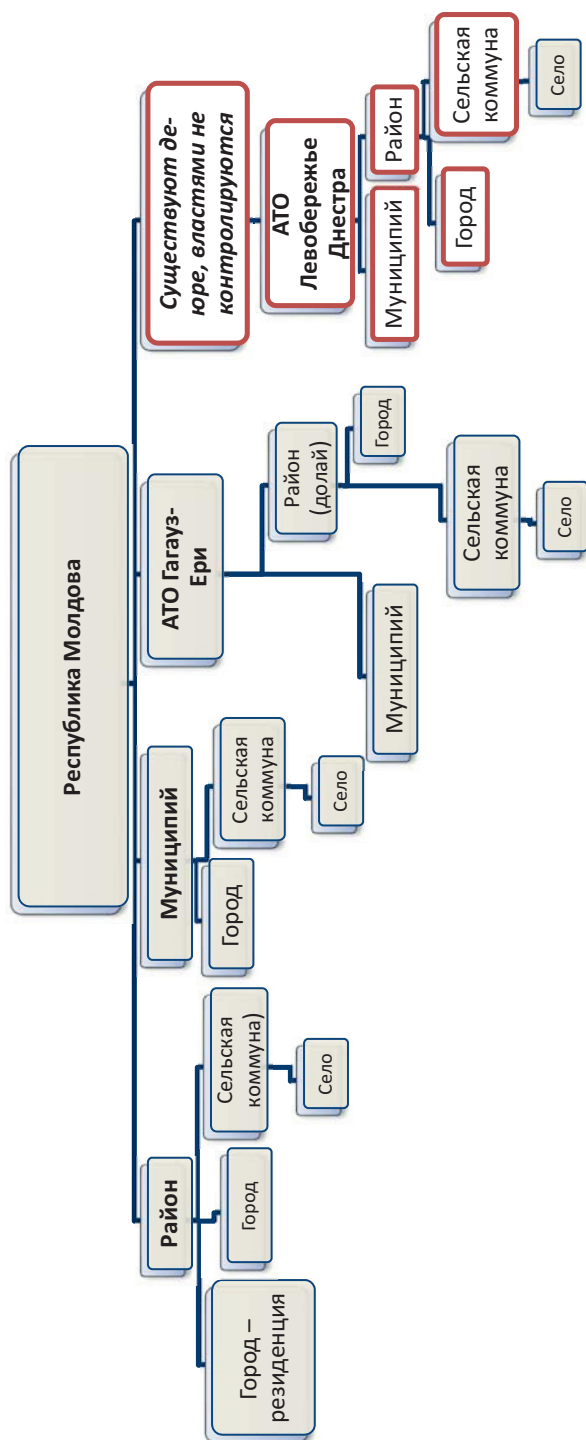


Диаграмма № 4. Система организации административно-территориального деления Республики Молдова, действующая с конца 2001 года по настоящее время

нистической партии на всеобщих выборах (в молдавской политической реальности – ПКРМ), которая единолично смогла получить конституционное большинство в молдавском парламенте (71 из 101 депутата)⁸.

Новое парламентское большинство в очередной раз в истории молдавского парламентаризма приступило к демонтажу существующей административно-территориальной системы государства. В декабре 2001 года был принята третья версия закона об административно-территориальном делении страны, прописанная в соответствующем законе № 764 от 27.12.2001 года⁹, который и действует в республике на сегодняшний день с некоторыми изменениями, от 2003 и 2011 годов.

Таким образом, можно с большой долей уверенности отмечать, что вопрос наиболее эффективного и способствующего развитию экономического и человеческого потенциала страны – тот вопрос, на который должны главным образом отвечать реформы административно-территориального деления страны и системы местного самоуправления, в молдавской повседневной реальности является вопросом, в первую очередь, политической практики. Вышеприведенный анализ изменений законодательства в этой сфере демонстрирует, что условные «правые» и „левые” политические партии Молдовы видят в принципах организации местного самоуправления и административно-территориального деления страны, в первую очередь политический институт, а также средство реализации собственной политической программы которая, как правило, очень слабо связана с экономической, инфраструктурной или экологической спецификой тех или иных молдавских регионов, но напрямую связана исключительно с этно-языковой проблематикой. При этом, вопросы реальной децентрализации системы власти на местах по-прежнему, как и в 1990 году, находятся исключительно в плоскости политической (и особенно – электоральной) целесообразности этого процесса с точки зрения тех политических партий, которые составляют парламентское большинство в пределах определенной каденции парламента.

Способность местных органов власти способны привлекать средства и отвечать за развитие на местном уровне является немаловажным фактором для развития Молдовы, поскольку в рамках программы «Восточное партнерство», общий объем безвозвратных привлеченных фондов ЕС измеряется в размере 115 миллионов евро на период 2015 – первой половины 2016 года.

⁸ *Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 25 februarie 2001 (Результаты парламентских выборов в Республике Молдова от 25 февраля 2001 года)*, Asociația pentru Democrație Participativă «ADEPT» (Ассоциация за партиципаторную демократию в Молдове „АДЕПТ”), <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2001/> (19.12.2016).

⁹ *LEGE Nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (Официальный онлайн-регистр юридических актов Республики Молдова), <http://lex.justice.md/md/312874/> (19.12.2016).

Однако система их распределения оставляет желать лучшего с позиции таких факторов как прозрачность и транспарентность, а также возможность оценки реального уровня эффективности и обратной связи по итогам использования привлеченных средств. Кроме того, одной из проблем остаётся явно прослеживаемый политический принцип внутренней дистрибуции привлеченных фондов. В повседневной практике он означает, что 90% фондов отправляются к органам местной власти, контролируемой представителями политического «Альянса за Европейскую интеграцию», на сегодняшний день представленную Демократической и Либеральной партиями Молдовы. Представители оппозиционных политических партий (Партия коммунистов, Социалистическая партия и «Partidul Nostru/Наша партия») победившие на выборах в региональные органы власти отмечают, что повсеместный отказ от получения любого внешнего финансирования со стороны фондов ЕС, (за распределение которого отвечает центральная власть в лице министерства финансов и министерства строительства и регионального развития Молдовы), на протяжении 2010–2015 годов стал фактически тотальным.

Другой проблемой, актуальной для внедрения новых принципов функционирования местных властей является сама длительная реформа, предполагающая децентрализацию системы организации власти и установление четкого разграничения в предметах ведения между центральным правительством в Кишинёве и местными властями. На данный момент по мнению большинства привлеченных экспертов из стран ЕС, и в частности возглавляющего консультативный совет по реформе публичной администрации представителя Польши Томаша Харбовски, «для осуществления реальной реформы нет политического решения, основанного на политической воле»¹⁰. Во многом, эта проблема связана с тем фактом, что любая централизация – очень хороший инструмент влияния, а что наиболее важно для крайне нестабильной политической и электоральной системы Молдовы – это важнейший инструмент мобилизации электората. С политической точки зрения, отдать этот инструмент мобилизации избирателей очень опасно, и без сомнения, не выгодно для многих молдавских политических сил.

На данный момент, консультативный совет по реформе публичной администрации работает в Молдове по нескольким направлениям. Первое – поддержка изменений на местном уровне и организация различных организационных и консультативных тренингов, а также организация конкурсов на получение малого грантового финансирования, в которых могут участвовать в том числе, и представители органов местной власти Молдовы.

¹⁰ В Польше при населении 40 млн человек – 2400 примэрий, а в Молдове тысяча примэрий на 3,5 млн, <http://newsmaker.md/rus/novosti/v-polshe-pri-naselenii-40-mln-chelovek-2400-primeriy-a-v-moldove-tysyacha-primeriy-24422> Newsmaker.md (19.12.2016).

Помимо сугубо политических проблем, способствующих торможению реального реформирования системы местной власти в республике, важной проблемой остаётся фактически полное отсутствие обратной связи между местными и центральными властями, что приводит к консервации и усугублению множества локальных проблем, решение которых не под силу местным властям. Очень хорошо это проявляется, например в вопросе вывоза и ликвидации бытовых отходов и прочего мусора, поскольку в повседневной практике большинства стран Европы этот вопрос решается только путем сотрудничества местной и региональной власти. В Молдове же, данная проблема уже достаточно давно возложена на низовой уровень местной власти – примаров (рум. *primar* – глава села), которые в свою очередь, находятся в безвыходном положении – далеко не у каждого села (вернее сказать – у мало какого села) есть крупная свалка и тем более, комбинат по утилизации отходов. В этом случае необходимо взаимодействие нескольких примаров с властями районов для совместной организации вывоза мусора и отходов и их последующей эффективной утилизации. Районные власти в этом случае, как правило, говорят об отсутствии финансирования и отсутствия юридической базы для подобного рода коллективных действий. Стоит также отметить, что очень часто самые большие проблемы с финансированием испытывают районы и отдельные примарии, возглавляемые представителями оппозиционных политических партий. При этом, изменения политической конъюнктуры на этот феномен, как показывает недавняя история, практически не влияют – в период нахождения у власти молдавской Партии коммунистов (ПКРМ) самыми малофинансируемыми районами были районы, возглавляемые представителями либерально-демократических партий. В настоящее время ситуация развернулась в прямо противоположную сторону и самые большие проблемы с финансированием испытывают районные администрации и отдельные сёла, возглавляемые представителями левых партий – коммунистов, социалистов и «Partidul Nostru» («Наша партия», условно относящаяся к левым республиканцам).

На примере польской системы местного самоуправления можно заметить, что в ней фактически исключен принцип „политического финансирования” регионов из центра, поскольку большая часть собранных налогов не отправляется в центральный распределительный орган (в Молдове это Министерство финансов), а осваивается в рамках компетенции местных властей, вне зависимости от политических и личных взаимосвязей центрального правительства (будь то Кишинёв или Варшава) с представителями местной администрации. Во избежание непрозрачных и неэффективных трат и возрастания коррупции среди локальной администрации, закон о местном самоуправлении чётко прописывает исключительную компетенцию местных властей, куда входят вопросы инфраструктуры, первичного уровня здравоохранения и образования (медицинские пункты и поликлиники, детские

сады и начальные школы), вопросы обеспечения необходимых коммуникаций (связь, электричество, вода) а также состояния экологии (куда входит и вопросы ликвидации мусора и прочих отходов). При этом, представители местной власти вольны сами, без согласования и прочих разрешительных процедур со стороны более высокого уровня управления, решать все вышеописанные вопросы. Именно за эффективность решения всех этих поставленных задач представители местного самоуправления отвечают перед законом, а также перед своими непосредственными избирателями, которые могут поставить вопрос о доверии и эффективности работы избранной администрации путем вынесения этого вопроса на локальный референдум.

Важно также отметить, что несмотря на явные выгоды и повышение уровня жизни и комфорта населения, далеко не все представители местных властей готовы стать инициаторами активного внедрения стратегии децентрализации. Без сомнения, данный процесс должен быть начат с упразднения административного аппарата малых примарий, которых по состоянию на первую половину 2016 года насчитывается 898 по всей стране. По оценке консультативного совета по реформе местной публичной администрации количество примарий должно быть сокращено до 220–240, путем слияний малоэффективных администраций, а также сокращения бюрократического аппарата и как следствие – расходов на его содержание. В рамках сравнительного количественного анализа организации системы местной власти в Молдове и Польше можно привести следующие показатели – по состоянию на январь 2016 года, при средней оценке населения Польши в 38,6 миллионов человек государство обладает 2400 низовыми органами власти (гминами). В Молдове, при средней оценке количества населения в 3,5 миллиона человек (без учёта того факта, что постоянно проживающее население страны оценивается на уровне менее 3 миллионов) – 898 примарий. Важно отметить, что одна конкретная местная администрация гмины в Польше не означает границ её компетенции в пределах одного конкретного села. Так, например, сельская гмина Крамск (Kramsk) Конинского повята (второй уровень местного самоуправления) Великопольского воеводства Польши насчитывает в своём составе 29 сёл с общим населением в 10 тысяч человек и при этом распоряжается собственным бюджетом в размере порядка 10 миллионов евро (без учёта части налогов и сборов, отправляемых в Варшаву)¹¹.

При этом, весь аппарат администрации гмины Крамск составляет 57 сотрудников. В Молдове минимальный административный аппарат примарии даже самого маленького села составляет 7-8 сотрудников, таким образом, 29 неэффективных сельских примарий будут обслуживаться штатом из более

¹¹ *Gmina Kramsk w liczbach (mapy, nieruchomości, GUS, szkoły, kody pocztowe, wynagrodzenie, bezrobocie, zarobki, edukacja, tabele)*, http://www.polskawliczbach.pl/gmina_Kramsk (19.12.2016).

чем 200 сотрудников, при этом располагая во много раз меньшим бюджетом. Кроме того, нельзя забывать, что на сегодняшний день Республика Молдова – государство с нерешенным, «замороженным» конфликтом на своей территории. Исходя из этого факта, повышение уровня жизни и уровня эффективности взаимодействия между местными властями, включая принципы управления, свободные от политических и национальных предпочтений, также во многом способно повысить институциональную, экономическую и политическую привлекательность молдавской институциональной системы для жителей Левобережья Днестра и дополнительно способствовать успешному и взаимовыгодному разрешению этого застарелого конфликта.

Подводя итог, стоит процитировать слова польского эксперта по вопросам реформирования системы административного управления Томаша Хорбовски – «Почти все жители Молдовы бывали в Евросоюзе, и они знают, какой там уровень жизни. Некоторые говорят, что в Молдове это невозможно. В Польше, в начале 90-х, тоже многие так говорили. Это очень хорошее оправдание ничегонеделанию – у нас это невозможно, и ладно. Смысл децентрализации — это ответственность местной власти и людей, которые ее проверяют, которые следят за тем, что именно она делает и насколько хорошо она выполняет свои обязанности»¹².

Библиография

- Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 27 februarie 1994 (Результаты парламентских выборов в Республике Молдова от 27 февраля 1994 года)*, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” (Ассоциация за партиципаторную демократию в Молдове АДЕПТ”), <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/1994/> (19.12.2016).
- Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 23 martie 1998 (Результаты парламентских выборов в Республике Молдова от 23 марта 1998 года)*, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” (Ассоциация за партиципаторную демократию в Молдове „АДЕПТ”), <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/1998/> (19.12.2016).
- Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 25 februarie 2001 (Результаты парламентских выборов в Республике Молдова от 25 февраля 2001 года)*, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” (Ассоциация за партиципаторную демократию в Молдове „АДЕПТ”), <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2001/> (19.12.2016).
- Gmina Kramsk w liczbach (mapy, nieruchomości, GUS, szkoły, kody pocztowe, wynagrodzenie, bezrobocie, zarobki, edukacja, tabele)*, http://www.polskawliczbach.pl/gmina_Kramsk (19.12.2016).

¹² В Польше при населении 40 млн человек.

LEGE Nr. 306 din 07.12.1994 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (Официальный онлайн-регистр юридических актов Республики Молдова) <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=310874&lang=1> (19.12.2016).

LEGE Nr. 191 din 12.11.1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (Официальный онлайн-регистр юридических актов Республики Молдова) <http://lex.justice.md/md/310818/> (19.12.2016).

LEGE Nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (Официальный онлайн-регистр юридических актов Республики Молдова) <http://lex.justice.md/md/312874/> (19.12.2016).

Гагаузы объявили о создании своей республики и выходе из Молдовы, „Коммерсант-Власть”, №33 от 20.08.1990, <http://www.kommersant.ru/doc/266475> (19.12.2016).

В Польше при населении 40 млн человек – 2400 примэрий, а в Молдове тысяча примэрий на 3,5 млн, Newsmaker.md. 25.04.2016, <http://newsmaker.md/rus/novosti/v-polshe-pri-naselenii-40-mln-chelovek-2400-primeriy-a-v-moldove-tysyacha-primeriy-24422> (19.12.2016).

Костаки Г., Борщевский А., Мазур В., *Местное самоуправление в Молдове*, „Закон и жизнь” 2011, № 5.

Макухин А.В., *Современная миграционная ситуация в Республике Молдова и Приднестровье как череда исходов населения*, „Politbook” 2015, № 1.

Aleksandr Makuchin

Reforma podziału administracyjno-terytorialnego i samorządu lokalnego w Republice Mołdawii

Zagadnienie budowy instytucji państwowych w regionie poradzieckim pozostaje jednym z najbardziej aktualnych problemów w literaturze dotyczącej przemian politycznych w regionie Europy Wschodniej. Autor konstatuje, iż zagadnienia podziału administracyjno-terytorialnego i systemu organizacji samorządu lokalnego są przedmiotem działań populistycznych, w tym braku nieuwzględniania społeczno-gospodarczych realiów regionów. W wielu przypadkach kluczowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania systemu politycznego państw są postrzegane przez głównych aktorów politycznych w kategoriach przedmiotu przedwyborczej rozgrywki politycznej lub też pozostają zakładnikiem ich postaw ideologicznych. W artykule rozważany jest problem reform instytucjonalnych w Republice Mołdawii z uwzględnieniem istniejących teorii politologicznych w tym obszarze, a także preferencji programowo-ideologicznych głównych sił politycznych w Mołdawii. W analizowanym przypadku reformom instytucjonalnym towarzyszą uwarunkowania charakterystyczne zarówno dla regionu poradzieckiego, jak i endemiczne dla Mołdawii,

tj. wysoki poziom fragmentaryzacji przestrzeni politycznej i niski poziom kultury politycznej, w tym skłonności do kompromisu i działań konsensualnych. Realizowane reformy podporządkowane są doraźnym interesom głównych grup politycznych, a zmiana układu sił w mołdawskim parlamencie skutkuje radykalną zmianą kierunku reform instytucjonalnych – w niektórych przypadkach anulowaniem dotychczasowych osiągnięć.

Słowa kluczowe: Republika Mołdawii, Gagauzja, reformy instytucjonalne, podział administracyjno-terytorialny, samorząd lokalny, partie polityczne Mołdawii, parlament Mołdawii.

Alexandr Macuhin

Reform of the administrative-territorial division and local government in the Republic of Moldova: between institutional theory and political practice

The problem of formation of state institutions in the post-Soviet states is one of the most pressing issues in modern political science study of the region of Eastern Europe. However, very often the problems related to the reform of such an important part of state institutions as the administrative-territorial division and the system of local authorities is guided by populist policies, without taking into account objective economic and social realities of certain regions. In this case, the most important issues related to the functioning of the whole system of the state are considered by the leading political forces exclusively in terms of electoral appeal or the professed political doctrine. The article presents a comparative analysis of the relation of the basic approaches to institutional reforms in the Republic of Moldova to political ideology of the main Moldovan political forces represented in the Parliament at different stages of its development. Typically for post-Soviet republics, in the conditions of high fragmentation of political space and low level of culture of political compromise and consensus, the most important institutional reforms are often carried out for the sake of short-term interests of certain political parties and movements. Thus, a change in the political landscape and the balance of power in the Moldovan Parliament, inevitably leads to a change in the program of institutional reforms. In fact, the policies and reform ideology at different stages may be contrary to the whole previous experience and achievements, which leads to the actual resetting of the entire institutional design of the most important Moldovan state institutions.

Keywords: Republic of Moldova, Gagauzia, institutional reform, administrative-territorial division, local government, political parties in Moldova, Moldovan Parliament.

