CZU 323.39(478)
DOI https://doi.org/10.52388/1812-2566.2023.1(98).02

# RELAȚIA „CENTRU-REGIUNE” PRIN PRISMA INTERACȚIUNII ELITELOR POLITICE NAȚIONALE ȘI REGIONALE

**Tatiana TURCO**
Doctor în științe politice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova
e-mail: *turcotatiana27@gmail.com*
https://orcid.org/0000-0003-4334-3612

**Larisa TALMAZAN**
Doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova
e-mail: *talmazanlarisa4@gmail.com*
https://orcid.org/0000-0002-1890-736X

*Problema relației dintre elita națională a Republicii Moldova și elita regională a UTA Găgăuzia în contextul conceptului de „centru – regiune” are o mare importanță teoretică și practică. Pe parcursul anilor de independență, elitele conducătoare ale Republicii Moldova s-au confruntat cu o serie de probleme în relațiile cu elita regională a UTA Găgăuzia. În pofida schimbării elitelor la nivel național și regional timp de trei decenii, reprezentanții acestora nu au reușit să stabilească un dialog constructiv. Pentru a ajunge la un consens, dialogul politic dintre elita conducătoare și elita regională a autonomiei ar trebui să vizeze armonizarea cadrului legal, clarificarea statutului autonomiei, concretizarea și repartizarea puterilor, precum și implicarea mai largă a locuitorilor autonomiei în viața politică și economică a Republicii Moldova.*

***Cuvinte-cheie**: elită politică, elită națională, elită regională, relații centru-regiune, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, dialog politic, consens.*

## «CENTER-REGION» RELATIONS THROUGH THE PRISM OF INTERACTION OF NATIONAL AND REGIONAL POLITICAL ELITES

*The problem of the relationship between the national elite of the Republic of Moldova and the regional elite of the Autonomous Territorial Unit of Gagauzia in the context of the «center – region» concept has important theoretical and practical significance. During the years of its independence, the ruling elites of the Republic of Moldova faced a number of problems in relations with the regional elite of the ATU Gagauzia. Despite the change of elites at the national and regional levels, their representatives have not been able to establish a constructive dialogue for three decades. In order to reach a consensus, the political dialogue between the ruling elite and the regional elite of the autonomy should be aimed at harmonizing the legal framework, clarifying the status of the autonomy, concretizing and distributing powers, as well as broader involvement of the inhabitants of the autonomy in the political and economic life of the Republic of Moldova.*

***Keywords:** political elite, national elite, regional elite, «center-region» relations, Autonomous Territorial Unit of Gagauzia, political dialogue, consensus.*

**LA RELATION „CENTRE-REGION" AU PRISME DE L'INTERACTION DES ELITES POLITIQUES NATIONALES ET REGIONALES**

*Le problème de la relation entre l'élite nationale de la République de Moldavie et l'élite régionale de l'UAT Gagaouzie dans le contexte du concept de «centre-région» a une grande importance théorique et pratique. Au cours des années de son indépendance, les élites dirigeantes de la République de Moldavie ont été confrontées à un certain nombre de problèmes dans leurs relations avec l'élite régionale de l'UAT Gagaouzie. Malgré le changement des élites aux niveaux national et régional, leurs représentants n'ont pas été en mesure d'établir un dialogue constructif depuis trois décennies. Afin de parvenir à un consensus, le dialogue politique entre l'élite dirigeante et l'élite régionale de l'autonomie devrait viser à harmoniser le cadre juridique, clarifier le statut de l'autonomie, concrétiser et répartir les pouvoirs, ainsi que l'implication plus large des habitants . d'autonomie dans la vie politique et économique de la République de Moldova.*

***Mots-clés**: élite politique, élite nationale, élite régionale, relations centre-région, Unité Territoriale Autonome de Gagaouzie, dialogue politique, consensus.*

**ОТНОШЕНИЯ «ЦЕНТР-РЕГИОН» СКВОЗЬ ПРИЗМУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ**

*Проблема взаимоотношений национальной элиты Республики Молдова и региональной элиты АТО Гагаузия в контексте концепции «центр – регион» имеет важное теоретическое и практическое значение. За годы независимости правящие элиты Республики Молдова столкнулись с рядом проблем во взаимоотношениях с региональной элитой АТО Гагаузия. Несмотря на смену элит на национальном и региональном уровнях, их представителям на протяжении трех десятилетий так и не удалось наладить конструктивный диалог. Для достижения консенсуса политический диалог между правящей элитой и региональной элитой автономии должен быть направлен на гармонизацию правовой базы, уточнение статуса автономии, конкретизацию и распределение полномочий, а также более широкое вовлечение жителей автономии в политическую и экономическую жизнь Республики Молдова.*

***Ключевые слова:** политическая элита, национальная элита, региональная элита, отношения «центр-регион», Автономное территориальное образование Гагаузия, политический диалог, консенсус.*

## Введение

В условиях развивающихся процессов демократизации и модернизации переходных обществ основным актором политических процессов выступают национальные политические элиты. Страны, в которых сложились субнациональные образования, характеризуются взаимодействием центра и регионов, и, как следствие, национальной и региональной элит. Сложившееся взаимодействие зачастую носит сложный и противоречивый характер, в основе которого лежит вопрос деволюции властных полномочий региональной элите.

Создание и функционирование в рамках унитарного государства Республики Молдова Автономного территориального образования Гагаузия (АТО Гагаузия) свидетельствует о наличии регионального политического пространства, которое обладает собственными ресурсами, органами власти автономии, региональной политической элитой как актором политического процесса, который характеризуется определенной спецификой. За годы независимости правящие элиты Молдовы столкнулись с рядом проблем во взаимоотношениях с региональной элитой АТО Гагаузия. Несмотря на смену элит на национальном и региональном уровнях, их представите-

лям на протяжении трех десятилетий лет так и не удалось наладить конструктивный диалог. В то время как для эффективного развития страны взаимоотношения национальных и региональных элит должны носить консенсусный характер и должны быть объединены общей целью – действовать на благо общества и государства.

***Целью*** данной статьи является анализ отношений между центральными органами власти и органами власти АТО Гагаузия через взаимодействие политических элит, что позволит понять происходящие процессы, объяснить нынешний уровень отношений между ними и найти пути повышения эффективности взаимодействия национальных и региональных политических элит в Республике Молдова.

***Методологическую основу исследования*** составляет совокупность политологических и общенаучных методов и подходов, которые позволили раскрыть отношения «центр-регион» сквозь призму взаимодействия правящей элиты с политической элитой Гагаузской автономии. Проведенные интервью с представителями политической элиты национального и регионального уровня по вопросу взаимодействия национальной и региональной элиты в Республике Молдова позволили сделать выводы о степени легитимности национальной и региональной политической элиты, раскрыть перспективы развития их взаимоотношений.

## Отношения «центр-регион»: теоретико-концептуальные аспекты

В современном мире в рамках унитарных государств регионы все чаще становятся активными участниками политического процесса, стремясь оказывать влияние на государственную политику. Развитие регионов как политической единицы, обладающей собственной идентичностью и собственными осознанными интересами, превращение его в сильный политический фактор делает необходимым для каждого государства поиск баланса в отношениях «центр-регион». Современное государство, в том числе и Республика Молдова, стремится выработать компромисс общенациональных и региональных интересов путем разработки и функционирования инструментов и механизмов, позволяющих урегулировать интересы центра и интересы региона [21, с. 55].

Анализ концепции баланса отношений «центр – регион» позволяет отметить, что ключевыми характеристиками баланса такого рода выступают:

- соотношение объема компетенций, определенное конституцией и национальными законами;
- возможности и ограничения централизованного контроля на региональном уровне, с одной стороны, и, с другой стороны, регионального участия на центральном уровне.

Есть мнение, что отношения между центром и регионами представляют собой определенную политическую сделку. В частности, регионы, демонстрируя большую политическую лояльность, добиваются большей автономии. Соответственно, центр, предоставляя большую автономию региону (например, передавая часть полномочий по сбору поступлений в бюджет), рассчитывает на поддержку региона при решении вопросов, имеющих значение для государства в целом.

Баланс отношений «центр-регион» предполагает не только баланс отношений и интересов, но и баланс сил. Когда речь идет о балансе интересов, следует определить, насколько эти интересы выражены, в какой степени они увязаны друг с другом и учитываются сторонами, в чем заключаются компромиссы между этими интересами. Баланс сил предполагает акцент на анализе и сопоставимости ресурсной базы центра и региона,

выступающей индикатором силы региона и центра.

Следует подчеркнуть, что баланс отношений между центром и регионом можно рассматривать как взаимодействие двух противоположных тенденций: центробежной и центростремительной. Главной центробежной силой считается фактор этнического, конфессионального, социально-экономического разнообразия, который усиливает тенденцию стремления регионов к большей автономии, независимости от центра. В качестве главной центростремительной силы можно рассматривать национальную идею, способную сплотить национальную и региональную элиты для решения стратегических задач развития общества.

Обращаясь к концептуализации понятия региональной автономии, следует обратить внимание на подход западных исследователей, определяющих региональную автономию как «особую территориальную политическую и конституционную организацию, обладающую своими собственными конституирующими характеристиками, основанную посредством особой формулы политических и правовых отношений между центральными органами власти и региональной общностью в рамках своей традиционной территории» [1, с. 9]. Учитывая, что в Европе существуют различные модели автономии, перед Гагаузией встал вопрос, опыт какой из них наиболее приемлем для региона. Эксперты из Гагаузии считают, что необходимо искать свою модель и свое решение, которое будет устойчиво в условиях Республики Молдовы, но следует присмотреться к опыту Италии - Южному Тиролю как примеру ассиметричной автономии в рамках унитарного государства [14].

Вариант ассиметричной автономии предполагает, что обе стороны - государство и автономия - мотивированы искренним желанием разрешить свой конфликт в границах существующего государства. Она направлена на удовлетворение потребностей как государства (поддержание суверенитета и территориальной целостности), так и региона (получение большего контроля над судьбой группы, которую оно представляет) [10].

Как считает С. Вольфф, преимущества ассиметричной автономии могут существенно перевесить любые возможные затраты, но только в том случае, если асимметрия одинаково воспринимается всеми сторонами конфликта в качестве решения их спора; если она динамически развивается во времени, а не воспринимается как одноразовое статическое решение; и если она отвечает реальным потребностям на местах и может защитить предыдущие достижения от последующего размывания статуса и полномочий автономных образований [10].

Молдавские исследователи, анализируя отношения, установившиеся между центральными органами власти и органами власти Гагаузии, указывают, что они выходят за строгие рамки административных отношений, и функционируют в более широком контексте внутренней политики государства [4, с. 6-7]. Для характеристики этих отношений необходим как анализ нормативно-институциональной базы, так и анализ поведенческих аспектов взаимоотношений центральной и региональной элиты.

Используя опыт Испании как «государства автономий», П. Онате классифицирует отношения между элитами национального и регионального уровней на иерархические, сбалансированные отношения взаимного обмена или сбалансированные отношения без взаимодействий [5, с. 29]. Анализируя эволюцию отношений между руководством АТО Гагаузия и правящими элитами Республики Молдова, В. Мошняга и С. Миронова выделяют четыре этапа в их развитии [4, с. 6-7]. Основываясь на классификации испанского уче-

ного, в данном исследовании мы определили тип отношений между национальной и региональной элитой в Республике Молдова, характерный для каждого этапа.

- 1995-1999 гг. - этап апробации институционально-правовых положений особого правового статуса, на котором происходит создание нормативно-правовой базы АТО Гагаузия. Политические отношения между центром и регионом не очень интенсивны, большая часть усилий региональных элит сосредоточена внутри региона, на политико-правовом конструировании автономии. Национальные элиты в основном наблюдали за процессом издалека. Учитывая, что это постконфликтный период, который характеризуется определенным эмоциональным подъемом от урегулирования конфликта, этот период отношений между национальной и региональной элитами можно определить как сбалансированные отношения без взаимодействий.

- 1999-2002 гг. - этап напряженности в отношениях в результате практической транспозиции правовых норм и конфликтов компетенций между центральными и региональными властями. Появление определенных разногласий было объективным фактором, поскольку Закон об особом статусе не был идеальным, и необходимо было оптимизировать его содержание. Но позиции руководства не всегда были адекватны процессу оценки правовых положений в духе реализма и конструктивизма, поэтому, несколько выходя за рамки представленной типологии, отношения «центр-регион» можно определить как несбалансированные с частичным взаимодействием.

- 2003-2006 гг. - третий этап характеризуется политическими отношениями сотрудничества между региональной и общенациональной (центральной) политической властью, более того, можно говорить о синхронизации их деятельности. Это период больших возможностей в реализации политики интеграции населения Гагаузии в общественно-политическую систему Республики Молдова, и этот этап можно обозначить как сбалансированные отношения взаимного обмена.

- 2006-2009 гг. - характеризуется как период, когда во взаимодействии элит господствует дух прагматизма, реализма и конструктивизма. Предпринимаются определенные шаги по выводу отношений между центром и регионом на качественно новый уровень, что соответствует типу сбалансированных отношений взаимного обмена [4, с. 6-7]. По нашему мнению, временные рамки этого периода можно продлить до 2013 года, когда правительством РМ была создана рабочая группа для рассмотрения вопросов, связанных с исполнением конституционных положений о статусе автономно-территориального образования Гагаузия [2, с. 7].

- 2013 г. - н.в., происходит нарушение сбалансированности отношений между правящей и региональной элитами. Не обладая полномочиями на проведение референдумов, власти региона организовали референдум об отложенном статусе Гагаузии и внешнеполитическом курсе страны. Создание новой рабочей группы в составе депутатов Парламента РМ и НСГ продемонстрировало отсутствие конструктивного диалога и принятие решения в одностороннем порядке, что соответствует типу «сбалансированные отношения без взаимодействий».

Итак, исследование эволюции взаимодействий между правящей и региональной элитами свидетельствует о том, что поиск консенсуса происходит достаточно сложно, и отношения не всегда развиваются по восходящей линии. Каждая из сторон отстаивает свои интересы и не желает «поступиться принципами», что отражается на эффективности отношений между ними. В то время как деятельность и национальной, и региональной элит должна быть направлена на

достижение общей цели - процветание Республики Молдова.

Рассматривая процесс формирования автономии, исследователь Ф. Прина считает, что Гагаузия представляет собой пример гибкой договоренности [6], которая позволила предотвратить конфликт путем предоставления автономии в соответствии с Законом 1994 г. «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» [13]. Закон был принят в сложной политической ситуации, когда Республика Молдова как молодое независимое государство только начинала формирование собственной законодательной базы.

«Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» № 344-XIII, принятый 23 декабря 1994 г., содержит 27 статей, в которых определяется правовой статус автономии; официальные языки, действующие на территории автономии; порядок формирования, деятельности и компетенции представительного органа Гагаузии – Народного Собрания, Главы Гагаузии (Башкана), постоянно действующего исполнительного органа – Исполнительного Комитета.

Указанный закон также регулирует порядок принятия, вступления в силу и отмены локальных нормативных актов; порядок формирования бюджета Гагаузии; содержит положения об органах юстиции и безопасности автономного территориального образования. Согласно этому нормативному акту, Республика Молдова является гарантом полной и безоговорочной реализации полномочий Гагаузии, установленных настоящим Законом, и Гагаузия самостоятельно, в пределах своих компетенций, решает проблемы политического, экономического и культурного развития в интересах всего населения.

Для эффективного функционирования автономии очень важным является сбалансированное распределение полномочий между центральным и региональным уровнями власти. Однако этот вопрос вызывает постоянные споры, порождая конфликтные ситуации между центром и регионом. Закон об особом статусе Гагаузии наделяет Народное Собрание Гагаузии правом принимать местные законы в области науки, культуры, образования, здравоохранения, ЖКХ, местной бюджетно-финансовой и налоговой деятельности и др., а также определяет административные и исполнительные полномочия. Исследователь О. Процик считает, что этот закон не предусматривает разделения законодательной власти между Парламентом РМ и Народным Собранием Гагаузии [7].Ссылаясь на статус и компетенцию органов автономии, устанавливающих, что Народное Собрание принимает местные законы, следует отметить, что такие положения прямо противоречат положениям ст. 60 Конституции РМ, которая определяет Парламент как высший представительный орган и единственную законодательную власть государства [15].

НСГ приняло ряд местных законов, дублирующих законодательство Республики Молдова, а зачастую и противоречащих Конституции страны: законы о партиях и других общественно-политических движениях; общественных объединениях; административно-территориальном устройство; местном публичном управлении; функционировании языков; бюджетной системы и др. Некоторые из них полностью или частично противоречат ст. 72 Конституции страны, поскольку сферы, которые они регулируют, относятся исключительно к компетенции Парламента РМ [8, с.34].

В случае АТО Гагаузия широко сформулированные институциональные и правовые рамки дают повод для конфронтации между республиканской властью и автономией при дефиците политической воли элиты проводить реформу законодательства в соответствии с особым правовым статусом региона [17, с. 9]. С одной стороны,

действующие нормы закона вызывали критику о его соответствии конституционным рамкам РМ, что создавало благоприятную почву для некоторых политических сил в регионе постоянно требовать изменения Конституции, связанного с формированием самостоятельного государственного образования [16]. При этом экономические, социальные, финансовые проблемы, проблемы инфраструктуры и нужд населения региона отодвигались на второй план.

С другой стороны, Гагаузия столкнулась с постепенным сокращением своей автономии, что во многом связано с преобладающим символическим отношением к верховенству закона. В защите территориальных механизмов Гагаузии правовые гарантии были недостаточными, оставаясь вторичными по отношению к политическим приоритетам Кишинева [6]. Сокращение автономии и урезание полномочий происходило не через изменение самого закона об особом правовом статусе, а через изменение правовой базы, которая не давала возможности для реализации этого закона. Все принятые после 1994 г. законы и постановления правительства, которые в большинстве своем не имеют прямого отношения к автономии, в результате создали эффект сокращения пространства для самоуправления Гагаузии. Данные условия стали почвой для возникновения противоречий, которые усугубляют отношения между национальной и региональной элитой.

В 2001-2002 гг. Венецианской комиссии были представлены два проекта к положениям Конституции РМ в отношении Гагаузии. Первый проект конституционных поправок был подготовлен группой членов Народного Собрания Гагаузии и направлен на превращение Молдовы в федеративное государство с нынешней Республикой Молдова и Гагаузией в качестве ее учредителей и равноправных образований. Этот проект был отклонен, так как, по мнению Венецианской комиссии, развитие федеративных отношений между частями внутри Республики Молдова может иметь разрушительные последствия для всего государства [19].

Второй проект был подготовлен специальной комиссии по конституционным поправкам, созданной Парламентом Республики Молдова из парламентариев, государственных чиновников и представителей Гагаузии. В заключении Венецианской комиссии по этому проекту об изменениях и дополнениях к Конституции Республики Молдова, касающихся статуса Гагаузии, отмечается, что конституционные изменения, должны подчеркнуть скорее политический, чем чисто административный характер автономии. Позитивно оценив цель конституционного закрепления полномочий гагаузской автономии, комиссия обратила внимание на недостатки законопроекта, подготовленного Кишиневом. По мнению комиссии, для эффективной защиты в юридическом смысле статуса Гагаузии необходимо, чтобы основные элементы Закона о статусе Гагаузии были отражены в Конституции Республики Молдова [11]. До тех пор, пока это не будет сделано, закон 1994 г. останется уязвимым для дальнейшего изменения в соответствии с решениями Конституционного суда, а также для изменения или отмены депутатским большинством в три пятых в Парламенте [19].

В результате деятельности комиссии после долгих дискуссий был подготовлен законопроект о внесении изменений и дополнений в Конституцию РМ, который был принят в июле 2003 года. В итоге, в статьях 110 и 111 Конституции, было закреплено существование и функционирование автономии (право Гагаузии на самостоятельное решение своих политических, экономических и культурных проблем, формирование бюджета, законодательную инициативу). Таким образом,

правящая элита стремилась избежать политической конфронтации, и создать модель урегулирования конфликта, которая могла бы послужить примером для разрешения конфликта в восточных районах Республики Молдова [9, с. 152-153].

После внесения изменений в Конституцию, проблемы взаимодействия между центральными и региональными властями обсуждались в двусторонних переговорных процессах в рамках специальных комиссий или рабочих групп, посредством внесения законодательных инициатив либо обращений Народного Собрания Гагаузии в Конституционный суд. В феврале 2013 года правительством РМ была создана рабочая группа, целью которой было разработать и провести изменения в национальное законодательство, регулирующее правовой статус Гагаузии, но власти региона отказались участвовать в работе этой комиссии. Региональная политическая элита отреагировала организацией консультативного референдума об отложенном статусе Гагаузии и внешнеполитическом курсе страны. Молдавские власти признали референдум незаконным, так как организация референдумов не входит в компетенцию Народного собрания Гагаузии, что привело к существенному обострению отношений между элитами центра и региона.

### Деятельность рабочей группы Парламента Республики Молдова и Народного Собрания Гагаузии: поиск консенсуса

Важным шагом в организации диалога между центральной властью и региональными политиками стало создание в марте 2014 года рабочей группы из представителей всех парламентских фракций, а также депутатов Народного Собрания Гагаузии, целью которой был анализ проблем, связанных с реализацией конституционных положений о статусе Гагаузии. Однако представители как правящей, так и региональной элиты изначально продемонстрировали отсутствие конструктивного подхода в ведении переговоров и принятии решений. Диалог внутри рабочей группы не состоялся, и стороны стали принимать решения и действия в одностороннем порядке.

Депутаты НСГ разработали четыре законодательные инициативы, в которых они представили свое видение урегулирования разногласий между Комратом и Кишиневом: назначение главы департамента внутренних дел Гагаузии по предложению Башкана после консультации с Народным Собранием; создание Трибунала по Регламенту автономии; выделения квот для Гагаузии в Парламенте; предоставление особого статуса гагаузской автономии [22]. В свою очередь, представители парламента разработали свой законопроект «Об изменении и дополнении в некоторые законодательные акты», предусматривающий изменение ряда законов, которые, в сущности, не влияют на урегулирование основополагающих проблем реализации автономии [17, с. 24]. В июле 2014 г. этот законопроект был принят Парламентом РМ в первом чтении. Его принятие вызвало критику со стороны представителей НСГ на том основании, что «он не учитывает мнения гагаузских депутатов и был разработан в спешке без решения проблем, необходимых для надлежащего функционирования гагаузской автономии» [3, с. 55].

Как считают молдавские исследователи, изменения, внесенные в Закон о местном публичном управлении, Закон о нормативных актах и ряд других законов, соответствуют предложениям представителей Гагаузии об установлении различий между полномочиями органов государственного управления второго уровня и автономной единицы в правовых рамках Республики Молдова, а также о соответствии нормативных

актов Гагаузии нормативным актам Республики Молдова [3, с. 55].

Власти Комрата считают, что законы Республики Молдова не проводят четкого разграничения между органами местного публичного управления второй степени и гагаузской автономией, и хотят подчеркнуть это различие во всех существующих правовых нормах. Кишинев не против этого, но не спешит вносить соответствующие изменения, что вызывает недовольство Комрата. Основной аргумент центральной власти касается статьи 111 Конституции Республики Молдова, в которой проводится различие между районами, городами и АТО Гагаузия. Региональные власти хотят, чтобы это дифференцирование продвигалось более последовательно. Таким образом, мнения политиков и экспертов относительно эффективности инициатив по урегулированию разногласий между центром и регионом существенно расходятся.

Еще один спорный вопрос - реализация и перераспределение полномочий между центром и автономией. Комрат считает, что Кишинев несправедливо отобрал у автономии большое количество полномочий, относящихся как к назначению должностных лиц, так и к вопросам финансирования. Кишинев исходит из того, что осуществление контроля деятельности автономий производится органами исполнительной власти национального уровня. Со своей стороны, Комрат хочет контролировать назначения на ключевые посты в регионе (в частности, прокурора, начальника полиции).

Серьезной причиной для разногласий между представителями национальной и региональной элиты является вопрос о предоставлении 5% квоты представительства автономии в Парламенте РМ. Во-первых, Кишинев ставит под сомнение правильность 5% и считает, что доля гагаузского населения в общей численности населения страны ниже (3-4%). Во-вторых, Кишинев предпочитает формулу продвижения гагаузских политиков на соответствующие должности через национальные политические партии, а не через квоты на представительство. С точки зрения центральных властей, гагаузская автономия уже адекватно представлена в Парламенте Республики Молдова, и любой запрос о квотах будет означать неоправданное чрезмерное представительство гагаузского населения [3, с. 56]. Такой подход категорически не устраивает региональную элиту.

Несмотря на юридическую природу дискуссий, конфронтация носит преимущественно политический характер. Кишинев стремится гармонизировать законодательство путем приведения законов автономии в соответствие с конституционными нормами Республики Молдова. Комрат подразумевает необходимость конституционных изменений в соответствии с Законом об особом правовом статусе Гагаузии, поскольку он представляет собой политический компромисс между центром и автономией, и нарушение этого закона может усилить напряженность в отношениях между центральной и региональной властью.

Так как деятельность предыдущей комиссии не достигла желаемых результатов, в 2015 году Парламент РМ принял решение о создании рабочей группы, в которую вошли по семь депутатов от Парламента РМ и Народного Собрания Гагаузии. Рабочая группа представляет собой институциональную платформу для политического диалога и призвана решать задачи развития законодательства о статусе Гагаузии для обеспечения функциональности автономии.

Учитывая международный опыт (Аландские острова, Южный Тироль и Уэльс) и основываясь на рекомендациях рабочей группы, центральные власти приняли ряд решений в экономической и финансовой сферах, связанных с функциони-

рованием и развитием гагаузской автономии. На основе рекомендаций рабочей группы был принят План действий для улучшения социально-экономического положения Гагаузской автономии на 2016-2019 годы, который стал первым документом правительства РМ, посвященным развитию автономии [12].

Важной целью работы группы была гармонизация молдавского и гагаузского законодательства. Группа международных и местных экспертов по правовым вопросам проанализировала более 400 законов и выявила 32 закона, содержащих законодательные пробелы и несоответствия, или которые не учитывают потребности Гагаузии. Были разработаны поправки в 11 национальных законов в области культуры и здравоохранения, четыре из которых были приняты парламентом.

В 2016 году рабочая группа разработала и согласовала три законопроекта, уточняющие статус Гагаузской автономии и дополняющие полномочия ее руководящих органов. Первый законопроект предусматривал внесение поправок в закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова», согласно которым предлагалось ввести для Гагаузии новый, особый уровень. Также предлагалось включить положение о том, что изменение статуса АТО Гагаузия, вход и выход населенных пунктов в/из состава Гагаузии осуществляются в соответствии с нормами закона 1994 года об особом правовом статусе Гагаузии.

Второй проект предполагал поправки в закон «О местном публичном управлении», согласно которым порядок организации и функционирования органов местного публичного управления особого уровня регулируются этим законом в части, которая не противоречит нормам закона «Об особом правовом статусе Гагаузии». Эта поправка означает, что система органов местного публичного управления должна учитывать наличие в составе Молдовы автономии с особым уровнем управления.

Третий проект касался внесения поправок в закон «Об особом правовом статусе Гагаузии» в той части, что любое изменение этого закона возможно только по согласованию с Народным собранием Гагаузии [12].

Однако при рассмотрении законопроектов в комиссиях парламента в них было внесено множество поправок, которые не были согласованы с представителями Гагаузии. Например, парламент отказал Гагаузии в получении «отдельного уровня государственной власти» помимо административно-территориальных единиц первого и второго уровня. Парламентское большинство заменило «отдельный уровень» на «особый статус», что прописано в законе 1994 года. В июле 2017 года парламент принял два закона в отредактированном виде сразу в двух чтениях, а третий проект тоже изменили, но одобрили только в первом чтении. Президент отказался промульгировать принятые законы и вернул их на доработку в парламент. Депутаты предыдущего созыва больше не возвращались к рассмотрению этого пакета законопроектов, а новый парламент, избранный в 2019 году, создал новую рабочую группу, которая занималась подготовкой законопроектов для обсуждения.

Важным механизмом освоения статуса автономии является прямое участие Гагаузии в процессе принятия решений на национальном уровне. Согласно Конституции Республики Молдова (ст. 73) и Регламента Народного Собрания Гагаузии (ст. 47) НСГ обладает правом на законодательную инициативу. Однако ни один законопроект НСГ не перешел от стадии экспертизы к обсуждению на заседании Парламента и, в конечном итоге, были аннулированы [18, с. 13].

Базируясь на анализе проектов НСГ, гагаузские эксперты выделяют ряд факторов, влияю-

щих на его участие в законодательном процессе: отсутствие умения определять актуальные проблемы автономии, комплексного подхода к их решению, умения корректно интерпретировать национальное законодательство, разрабатывать качественные проекты, а также низкий потенциал продвижения законопроектов в их принятии. К неэффективности использования права на законодательную инициативу приводит и отсутствие последовательности НСГ в законодательной процедуре, включая отслеживание экспертизы инициатив. С другой стороны, существующая правовая система, которая формировалась без учета особого правового статуса автономии, ограничила ее функционирование и возможности освоения до уровня обычного административно-территориального образования в РМ. Противоречия в законодательстве требуют долгосрочного и комплексного решения проблем, связанных с реализацией закона об особом правовом статусе Гагаузии и развития автономии в целом [18, с. 17]. Поэтому, считают эксперты, необходимо формирование институционального и правового механизма, обеспечивающего постоянный диалог между органами центральной власти и автономией, который позволит НСГ более эффективно реализовать свое конституционное право на законодательную инициативу.

В связи с этим, в декабре 2022 года, Парламент РМ принял поправки к двум законам, которые предусматривают взаимные консультации между Парламентом и Народным собранием Гагаузии в ходе законотворческого процесса. Это решение представляет собой результат продолжающегося диалога в рамках Парламентской рабочей группы по Гагаузии. Этот механизм взаимных консультаций стал еще одним шагом, способствующим улучшению законодательного процесса, а также более полному включению АТО Гагаузии в политическую жизнь Республики Молдова и дальнейшему улучшению отношений между центральными властями и автономией [20].

## Национальная и региональная политические элиты Республики Молдова: результаты социологического исследования

В процессе исследования отношений между центральными органами власти и органами власти гагаузского региона были проведены интервью с представителями национальной и региональной политической элиты Республики Молдова. В ходе проведенных интервью мы выяснили, каковы основные проблемы национальной и региональной элиты, насколько конструктивно взаимодействие правящей политической элиты с политической элитой АТО Гагаузия, каких изменений можно ожидать в конфигурации молдавской элиты в ближайшие годы и что может способствовать повышению эффективности взаимодействия национальной и региональной политической элиты в Республике Молдова.

Отвечая на вопрос об основных проблемах национальной элиты Республики Молдова, все респонденты сделали акцент на ее гетерогенном характере. Причем гетерогенность видится, как в процессе самоидентификации, так и в реализации политических направлений. Было высказано мнение о том, что, несмотря на тридцатилетний срок, процесс самоидентификации еще не завершен. Все респонденты определили в качестве базовой проблемы отсутствие национальной идеи, что демонстрирует «разновекторную» ориентированность в реализации внешнеполитических задач и преобладание геополитических интересов над национальными. Помимо основной проблемы, были выдвинуты и другие: слабая профессиональная подготовка; отсутствие конструктивного диалога с оппозицией; взаимодействие национальной элиты с гражданским обществом не основывается на принципе обратной связи;

преследование частью элиты собственных интересов, отличающихся от интересов народа и страны.

В отношении основных проблем региональной (гагаузской) элиты в Республике Молдова было высказано единогласное мнение о том, что проблемы региональной элиты отчасти отображают проблемы национальной элиты: разобщенность, преобладание геополитических интересов над государственными, слабая профессиональная подготовка, непрозрачный характер процессов рекрутирования, коррумпированность. К локальным проблемам респонденты отнесли большой разрыв в кадровом составе: «основатели» характеризуются консервативными взглядами (здесь имеется ввиду «пророссийский» вектор), а молодые представители ориентированы на прозападный вектор во внешнеполитическом курсе. Важной проблемой региональной элиты является отсутствие конструктивного диалога с центром. Одним из респондентов также было высказано мнение о языковой проблеме среди гагаузской элиты – незнание ни молдавского, ни гагаузского языков.

Проблема взаимодействия национальной и региональной элиты является весьма актуальной и в современных реалиях приобретает все большее значение. На вопрос: «С Вашей точки зрения, насколько конструктивно взаимодействие правящей политической элиты с политической элитой АТО Гагаузия?» большинство респондентов ответили, что данные взаимодействия носят деструктивный характер, потому как отсутствуют совместные программы развития, договоренности, а присутствует лишь соперничество. Несмотря на созданную рабочую группу Парламента РМ и Народного Собрания АТО Гагаузии, эффективность взаимодействия сведена до уровня обсуждения «насущных вопросов» без практического подтверждения.

По мнению одного из респондентов, взаимодействие молдавской и гагаузской элиты есть, но главной проблемой является вопрос о недостаточном наделении полномочий автономии. Респондент оценивает такое взаимодействие как среднее (5 баллов из 10), таким образом, предполагает изменение характера взаимодействия в случае решения, либо нерешения данной проблемы. Только один респондент характеризует данное взаимодействие как конструктивное, объясняя свое мнение тем, что основные противоречия касаются распределения полномочий между центральной властью и АТО, а также идеологической направленности объединения с Румынией. В остальных вопросах наблюдается некоторое «холодное» терпение друг друга, чтобы избегать накопления новых противоречий.

Респондентам был предложен вопрос прогностического характера, а именно: «Как Вы считаете, каких изменений можно ожидать в конфигурации молдавской элиты в ближайшие годы?» Ответы на данный вопрос весьма различны. Но можно выявить тенденцию или, скорее всего, надежду на молодое поколение, которое получит профильное профессиональное образование, ставящее во главу национальные интересы, нежели геополитические. Но данная перспектива носит среднесрочный характер, по мнению респондентов, примерный обозначенный срок от 10 до 15 лет. Неуверенность в прогнозах также присутствует из-за внешнеполитического фактора, оказывающего влияние на настроения национальной и региональной элит. Присутствует мнение о том, что диалог центра и региона будет конструктивен в случае смены правящей партии, которой, по мнению одного из респондентов, не удержать властвующих позиций в долгосрочной перспективе. Но, анализируя ответы на данный вопрос, можно сделать вывод, что все респонденты с долей неуверенности говорят об измене-

ниях, ссылаясь именно на нестабильную внешнеполитическую ситуацию.

Какие пути решения проблемы взаимодействия центральной и региональной элиты видят респонденты, можно выявить, изучив ответы на вопрос о повышении эффективности взаимодействия национальной и региональной политической элиты. Положительным можно отметить тот факт, что пятеро из шести опрашиваемых видят повышение эффективности во взаимодействии элит в совместном, конструктивном диалоге. Конструктивность видится по-разному: в наделении широким пакетом полномочий региональной элиты; в создании пилотных проектов с привлечением молодежи для совместного поиска решений локальных задач, тем самым усиливая политическую социализацию молодежи; в изменении внешнеполитического вектора региональной элиты; в гармонизации национального и регионального законодательства, консультативных практиках. Только один из респондентов настроен пессимистически, считая, что при нынешней конфигурации элиты конструктивность невозможна.

Респондентам была предложена возможность построить среднесрочный прогноз (5 лет) в отношении взаимодействия национальной и региональной политической элиты. На вопрос: «Каков Ваш прогноз взаимодействия национальной и региональной элиты Республики Молдова на ближайшие 5 лет?» оптимистично ответили двое из шести респондентов, которые предполагают, что представители центра и регионов, несмотря ни на что, найдут точки соприкосновения по ряду решения приоритетных вопросов. Негативно ответили два представителя, полагающие, что в ближайшие 5 лет существенных изменений не произойдет из-за разобщенности в выборе внешнеполитического вектора. Еще два респондента считают, что необходимо экономический фактор сделать приоритетным над политическим, также изменения могут произойти в случае прихода к власти технократов, учитывающих интересы регионов. Также прозвучало мнение о том, что национальная политическая элита заинтересована в конструктивном диалоге с региональной политической элитой и обязательно найдет практическое решение в достижении поставленной цели.

В целом представители национальной и региональной политической элиты считают, что процесс формирования и той и другой элит не завершен. Разногласия в основном состоят из-за отсутствия общих договоренностей в вопросе полномочий, внешнеполитических приоритетов, характера взаимодействия лидеров национальной и региональной элиты, носящий сопернический характер. Будущее пока неопределенно из-за внешнеполитической ситуации, но надежда на конструктивный диалог при этом присутствует.

## Заключение

Проведенный анализ взаимоотношений «центр-регион» сквозь призму взаимодействия правящих элит с региональной элитой АТО Гагаузия в Республике Молдова позволяет подвести некоторые итоги. Вызовом для правящей элиты становится приверженность гагаузской элиты идее евразийской интеграции. В то время как для национальной политической элиты процесс европейской интеграции является абсолютным приоритетом. Расчет центральной власти на то, что Гагаузия позитивно воспримет движение Молдовы по пути евроинтеграции, не оправдался, что подтвердили референдумы, организованные гагаузскими властями в 2014 году.

Сотрудничество между центральными институтами власти и АТО Гагаузия основывается на механизмах, закрепленных в Конституции Республики Молдова и Законе о правовом статусе Гагаузии 1994 г. Современный этап развития

молдавского общества требует дальнейшего совершенствования, утверждения и разграничения реальных полномочий между центром и автономией. Наиболее острыми проблемами взаимоотношений центра и региона являются противоречия в законодательстве; представительство жителей автономии в центральных органах власти; ущемление интересов Гагаузии при формировании бюджета; языковая проблема. Наличие слишком общих правовых рамок способствует конфронтации между центром и автономией по вопросу перераспределения полномочий. Для достижения консенсуса политический диалог между правящей элитой и региональной элитой автономии должен быть направлен на гармонизацию правовой базы, уточнение статуса автономии, конкретизацию и распределение полномочий, а также более широкое вовлечение жителей автономии в политическую и экономическую жизнь Республики Молдова.

## Библиография


1. BENEDICKTER, Th. *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts, Experiences of Regional Territorial Autonomy.* Bozen: Bolzano: EURAC Research, 2009. 305 p.

2. BERBECA, V. *Dosarul gagauz: de la confruntare la dialog.* În: «Viitorul», Friedrich-Ebert-Stiftung, Chișinău, IDIS, 2017. 16 p.

3. BERBECA, V. *Importanța detensionării situației din Regiunea Gagauzia pentru securitatea Republicii Moldova.* În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). 2015, nr. 2, pp. 53-61.

4. MOȘNEAGA, V., MIRONOVA, S. *Instituționalizarea relațiilor politice dintre puterea centrală a Republicii Moldova și cea regională a Unității Teritoriale Autonome Gagauzia: aspecte social-politice.* În: Moldoscopie (Probleme de analiză polititcă). 2009, nr. 3 (XLVI), pp. 5-21.

5. ONATE, P. The Members of the Spanish Autonomic Parliaments: Some Features of a Regional Professionalized Elite. In: Pôle Sud. 46, 2010, Vol. 33, Issue 2, pp. 27-46, https://www.cairn.info/revue-pole-sud-2010-2-page-27.htm (Дата обращения 25.03.2023)

6. PRINA, F. *Shrinking autonomy for Tatarstan and Gagauzia: the perils of flexible institutional design.* In: Nicolini, M., Palermo, F. and Milano, E. eds. Law, Territory, and Conflict Resolution: Law as a Problem and Law as a Solution Brill: Leiden, 2016, pp. 244-269

**7.** PROTSYK, O., RIGAMONTI, V. *Real and 'virtual' elements of power sharing in the post-soviet space: the case of the Gagauzian Autonomy.* În: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 2007, Vol. 6 (1), pp. 1-22. - www.ecmi.de/jemie/.../1-2007_Protsyk_and_Rigamonti.pdf. (Дата обращения 25.03.2023)

8. PUTINĂ, N. *Unitatea Teritorială autonomă Găgăuzia (Gagauz Yeri) în contextul procesului politic din Republica Moldova:* tz. de doct. în șt. politice. Chișinău, 2012. 28 p.

9. VARZARI, P. *Elitele politice din Republica Moldova pe calea modernizării*: Studiu encyclopedic / resp. de ed.:V. Juc, C. Manolache. Chișinău: Biblioteca Științifică Centrală a AȘM, 2015, 480 p. ISBN 978-9975-3073-0-7.

10. WOLFF, St. *Idiosyncrasy or Foresight? PRE-1990 Cases of Territorial Autonomy in Europe.* In: Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts ed. by Marc Weller and Katherine Nobbs. 2010, University of Pennsylvania Press. - http://stefanwolff.com/wp-content/uploads/2010/05/Pre-1990-Cases-of-Territorial-Autonomy-in-Europe.pdf (Дата обращения 18.11.2022)

11. ГАГАУЗ, Ф. *Молдавско-гагаузский диалог: бесконечная имитация.* Информационное агентство REGNUM, 23 ноября 2015. - regnum.ru/news/polit/2018760.html (Дата обращения 14.08.2021)

12. *Гагаузии затягивают статус. Почему автономия три года ждет обещанных Кишиневом законов.* Информационное агентство NewsMaker, 29 декабря 2018. - https://newsmaker.md/rus/novosti/gagauzii-zatyagivayut-status-pochemu-avtonomiya-tri-goda-zhdet-obeshchannyh-kishin-40939/ (Дата обращения 12.08.2022).

13. *Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери):* № 344 от 23.12.1994. В: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 3-4.

14. *Интервью Михаила Сиркели для Newsmaker.md*. - Piligrim-dem.org/publicatii/interview-mihail-sircheli-for-newsmaker/ (Дата обращения 4.05.2023)

15. *Конституция Республики Молдова:* от 29.07.1994. В: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78.

16. КРЯНГЭ, И. *Совершенствование законодательства АТО Гагаузия – ключ к успеху в развитии региона:* выступление на Международной конференции «SHIFT: функциональные решения для территориальной автономии Гагауз Ери», Авдарма, 16 февраля 2016. - https://piligrim-demo.org.md/noutati/shift/ (Дата обращения 25.03.2023)

17. КУЙЖУКЛУ, Е. *Автономия Гагауз-Ери: функционирование в контексте реализации статуса.* В: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). 2015, № 2, с. 7-33. ISSN 1812-2566.

18. КУЙЖУКЛУ, Е., СИРКЕЛИ, М. *Освоение статуса автономии Гагауз Ери: вызовы и перспективы.* - https://piligrim-demo.org.md/wp-content/uploads/2015/07/ (Дата обращения 14.09.2020).

19. *Мнение по праву «Об изменениях и дополнениях к Конституции Республики Молдова, в частности касающихся статуса Гагаузии»*: Принято Венецианской комиссией на ее 50-ом Пленуме, Венеция, 8-9 марта 2002. Народное собрание Гагаузии, 21.05.2014. - https://halktoplushu.md/index.php/mnenie-venitsianskoj-komissii-venice-8-9-march-2002/952-mnenie-venitsianskoj-komissii-na-russkom-yazyke (Дата обращения 12.08.2022).

20. *Парламент Молдовы принял пакет по консультациям, разработанный для улучшения сотрудничества между центральными властями и Автономии Гагаузия.* - https://gagauziadialogue.md/ru/moldovan-parliament-adopted-consultation-package-created-to-improve-cooperation-between-the-central-authorities-and-gagauzia-autonomy/ (Дата обращения 24.05.2023).

21. ТУРОВСКИЙ, Р. *Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально-государственного строительства.* В: Мировая экономика и международные отношения, 2003, № 12, с.54-65.

22. *21-е заседание НСГ [online].* Народное Собрание Гагаузии. - https://www.halktoplushu.md/index.php/novosti/957-21-e-zasedanie-nsg (Дата обращения 12.08.2022).