

*Шевченко Руслан
(Молдова, Кишинів)*

ЕВОЛЮЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ МОЛДОВИ В 1990-2010 РР.: СУЧАСНЕ СТАНОВИЩЕ

У статті розглядається еволюція молдавської політичної системи (Президент, Парламент, Уряд) з моменту проголошення суверенітету (1990 р.) і до закріплення при владі посткомуністичного керівництва (2010 р.). Показаний процес зміни повноважень цих структур, поступове перетворення їх за європейськими моделями і їх нинішній статус.

Ключові слова: Молдова, уряд, парламент, президент, політична система, державні структури.

Изменения политической системы государства всегда имеют исключительно важное значение для его дальнейшего развития и для судеб его граждан. Они могут как осложнить политическую и социально-экономическую жизнь государства, так и существенно ее стимулировать и способствовать ее оздоровлению, расширению связей с внешним миром. Поэтому вопросы, поднятые в настоящей публикации, являются предметом исследования сразу нескольких наук – истории, политологии, права. Особенно актуальной данная тематика является при изучении переходного периода в истории стран – от тоталитарной советской модели управления к западной демократической.

Изучение процессов развития структур законодательной, исполнительной и высшей государственной власти в Молдове было предметом исследования многих авторов. Это работа «Bazele statului și dreptului» (Основы государства и права) [1], М. Черненку, А. Галбена, Г. Руснака, К. Соломона [2], работы И. Мунтяну [3], М. Платона, А. Романа, С. Рошки, Т. Попеску [4], А. Романа [5], А. Сымботяну [6], В. Царанова [8], а также сборник законов и постановлений Президента, Парламента и Правительства, принятых в 1990-2010 гг. [7].

Однако никто из названных выше авторов не считал необходимым заняться комплексным изучением развития структур законодательной и исполнительной власти, включая местные ее органы, с 1990 г. по наши дни, ограничившись только фрагментарным их рассмотрением в рамках указанных работ. Это – несмотря на радикальность осуществленных в эти два десятилетия реформ политической системы нашей страны.

В настоящей статье мы намерены показать основные тенденции развития законодательной, исполнительной и местной власти Молдовы в обозначенный выше период, отразить их постепенную европеизацию, процесс перехода полномочий от одной ветви власти к другой и их последствия для государства. Кроме того, для актуализации поставленной задачи мы намерены показать также и сегодняшнее положение дел в данной области.

Реформы в области законодательной власти начались с первых же недель деятельности нового Верховного Совета (380 мест), избранного по мажоритарной системе, где большинство составили декларировавшие свои прозападные и прорумынские устремления депутаты Народного Фронта Молдовы (НФМ) (около 100 человек) и примкнувшие к ним колеблющиеся. В составе законодательного органа были образованы комиссии по вопросам местного самоуправления, иностранным делам, а также государственной безопасности и обороны [7:1990:5:92:272-273]. Создание этих комиссий говорило о намерениях депутатского большинства добиться существенного пересмотра статуса Молдовы в составе СССР – достижения ее государственного суверенитета, а в дальнейшем – и независимости. Веяние нового времени проявилось и в названиях некоторых других комиссий: так, к названию комиссии по культуре было добавлено «и религии», что говорило о росте влияния церкви в обществе [Там же]. Однако все эти полномочия можно было реализовать на практике только после отмены ст.6 Конституции МССР, дававшей КПМ монополию на власть. Соответствующее изменение было принято Верховным Советом 10 мая 1990 г. [7:1990:5:86:269].

23 июня 1990 г. Верховный Совет республики (с 5 июня 1990 г. она уже называлась Советская Социалистическая Республика Молдова (ССРМ)) принял Декларацию о

государственном суверенитете республики, которая перевела в собственность Молдовы все ее земли, воды, ресурсы, леса, экономику, финансы и т.д. Декларация провозгласила приоритет республиканских законов над союзными, а также разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Во исполнение последнего положения 27 июля 1990 г. был принят Закон о разделении государственной власти, подчинивший Правительство Верховному Совету [7:1990:8:232-233:514-515; 2 (1): 18-19; (2):22-23]. Для дальнейшей реализации положений Декларации о государственном суверенитете Верховный Совет ССРМ 3 сентября 1990 г. ввел пост Президента республики, на который на другой день был избран Председатель Верховного Совета М.Снегур [7:1990:9:232-233:653-654]. На короткое время возник режим полупрезидентской республики, где существовал хрупкий паритет сил между Верховным Советом и Президентом.

Однако несовершенство возникшей системы стало ясно почти сразу же – Президент М.Снегур вступил в конфликт с Верховным Советом и добился от него путем давления и даже угроз покинуть свой пост изменения ситуации в свою пользу. 5 марта 1991 г. Верховный Совет принял Законы о совершенствовании исполнительной власти и о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Согласно этим решениям, вся исполнительная власть, включая Правительство, была подчинена Президенту [7:1991:3-5:29:45-46; 4:395-396]. В Молдове был установлен режим президентской республики, сравнимый с французской времен Ш.де Голля. Завершение этого этапа реформ политической системы Молдовы состоялось 23 мая 1991 г. В этот день Верховный Совет ССРМ принял Закон, которым переименовал страну в Республику Молдова (сокращенно – Молдова), а собственно Верховный Совет – в Парламент [7:1991:7-10:64:6-7].

Началом второго этапа реформирования молдавской политической системы можно считать 1994 г. Он отмечен в истории нашей страны успехом на парламентских выборах 27.02.94, проходивших уже по пропорциональной системе, левоцентристской коалиции, официально заявившей об улучшении отношений с Россией и вступлении в СНГ. В ее состав вошли правящая в то время Аграрно-Демократическая Партия и пророссийский блок «Unitate-Единство». Так как последний представлял в основном интересы нацменьшинств, то в составе Парламента появилась комиссия по правам человека и нацменьшинствам [7:1994:4:93-102:42-46]. Ослабление поддержки Президента М.Снегура правящей АДПМ, в которой тон все больше задавал премьер А.Сангели, привело к новому противостоянию ветвей власти. На сей раз против Президента выступили и Парламент (председатель П.Лучински), и Правительство (премьер А.Сангели). Располагая большинством в Парламенте, они добились существенного пересмотра положений Конституции, определявших полномочия Президента. В результате в принятой 29 июля 1994 г. новой Конституции Молдовы (она действует с изменениями и дополнениями и сегодня) паритет законодательной и исполнительной властей был восстановлен. Правительство вновь было подчинено Парламенту, а полномочия Президента существенно сокращены (он, в частности, был лишен права назначения министров). Но глава государства оставался независимым от Парламента, по-прежнему избирался народом и имел право роспуска Парламента, если последний не был в состоянии проводить заседания или назначать Правительство. Было существенно сокращено число депутатов – с 380, избираемых по мажоритарной системе, до 104, избранных по пропорциональной системе [8:259; 12].

Однако и этот баланс сил продлился недолго. В декабре 1996 г. М.Снегур, с июля 1995 г. возглавлявший и собственную партию – Возрождения и Согласия, проиграл президентские выборы П.Лучински. Последний не располагал собственной партией и поспешил ее создать в преддверии парламентских выборов 1998 г., назвав «Блок «За демократическую и процветающую Молдову». Но на выборах 22.03.98. этот блок получил только 24 мандата из 101 [12], очень скоро вышел из-под контроля Президента и вместе со своим лидером Д.Дьяковым, ставшим Председателем Парламента, перешел к нему в оппозицию. Президент П.Лучински оказался в почти полной политической изоляции. Это позволило Парламенту победно завершить противостояние с главой государства. 5 июля 2000 г. Парламент подавляющим большинством голосов принял Закон, которым еще больше ограничил полномочия главы государства,

установив, помимо прочего, что отныне избрание Президента будет осуществляться депутатами Парламента большинством в 61 голос [9:735; 10:353].

Однако, сумев сплотиться против П.Лучински, Парламент не смог избрать его преемника. Парламентское большинство категорически не желало поддержать кандидатуру лидера ПКРМ В.Воронина. В результате после 3 туров голосования, разрешенных законом, новый глава государства не был избран и П.Лучински издал указ о проведении досрочных парламентских выборов [9:735].

Новые выборы состоялись 25 февраля 2001 г. и принесли сокрушительную победу ПКРМ, получившей 71 из 101 мандата. Располагая, таким образом, конституционным большинством, ПКРМ избрала своего лидера Президентом Молдовы [9:735]. Став Президентом, В.Воронин заявил, что не будет менять положение об избрании Президента в Парламенте, чем, как оказалось, более чем на полтора десятилетия сохранил этот порядок. Противостояние ветвей власти практически завершилось, так как, будучи главой государства и оставаясь одновременно председателем правящей ПКРМ [9:735], В.Воронин больше не нуждался во всенародных выборах Президента.

Вторая часть нашей статьи посвящена реформам местной власти в Молдове. В 1990 г. эта ветвь власти в Молдове включала в себя городские, сельские, поселковые Советы, подчиненные 40 райсоветам. Деятельность последних официально направлялась Верховным Советом, а фактически (хотя и неофициально) – Бюро ЦК КПМ.

Реформирование местной власти в Молдове существенно затянулось, из-за того, что у депутатов Парламента не было опыта такой деятельности и его пришлось «набирать» на ходу. Поэтому Закон «Об основах местного самоуправления» был принят незадолго до провозглашения независимости Молдовы, лишь 10 июля 1991 г. Этот Закон предусматривал формирование следующих ветвей местной власти – коммун (нескольких сел, объединенных единым руководством), муниципиев (этот статус получил тогда только Кишинев и он считался выше, чем статус города, так как включал в себя больше населения и экономических агентов) и уездов. Последние включали в себя коммуны и села по принципу единства территории, экономических, хозяйственных, социально-культурных отношений. Руководство уездами, муниципиями, коммунами, городами и селами осуществлялось их советами. Исполнительное руководство осуществлялось префектурами уездов, руководство коммунами и селами реализовывалось примарами, избираемыми прямым тайным голосованием. Председатели райсоветов и примары назначались в 1991-1994 гг. Президентом [1:100-101; 2 (I):429-430].

Однако если создание коммун и сел удалось осуществить еще в 1991 г., то формирование уездов и префектур застопорилось, поскольку парламентское большинство (в то время – АДПМ) сочло, что переход на уезды ускорит процесс объединения с Румынией, против чего АДПМ категорически выступала [6:67]. Новый Парламент, избранный в 1994 г., также высказался против перехода на уезды и префектуры – из тех же соображений [2 (I):433; 4:428]. Тем не менее этот Парламент принял 7 декабря 1994 г. Закон о местной публичной администрации и территориально-административной структуре государства, которым существенно расширил полномочия местной власти [6:70].

Наконец, в ноябре 1998 г. следующий Парламент, XIV созыва, все же принял Законы о местной публичной администрации и административно-территориальном устройстве, под предлогом «приближения к европейской структуре местной власти». Страна была поделена на 9 уездов, где функционировали 14 городов-муниципиев и 644 села, а районы – ликвидированы, как советское наследие [4:445; 6:81-83; 7:1998:116-118:705:3-5].

Однако реформа дала обратный эффект. Существенно ослабло управление уездами, ухудшилась деятельность госаппарата, значительно вырос госаппарат и расходы на него, стала быстро разрушаться инфраструктура бывших райцентров. Все это вызвало массовые протесты жителей. Уже в 1999-2000 гг. против уездов высказалось более 6501.

Поэтому ПКРМ, пришедшая к власти в феврале 2001 г., уже в декабре того же года приняла новый Закон об административно-территориальном устройстве и поправки к Закону о местной публичной администрации, которым уезды и префектуры были ликвидированы, вместо них

восстанавливались 32 района, руководимые райсоветами во главе с их председателями. Закон окончательно вступил в силу в результате местных выборов 2003 г. В дальнейшем, в 2006-2007 гг. ПКРМ осуществила некоторую децентрализацию местной власти в стране, приняв соответствующие законодательные акты [4:429-430;7:2007:29-31:91:10-13; Ibidem.2007:32-35:116:26-28].

Местной властью управляла высшая исполнительная – Совет Министров. В 1990 г. еще существовало разделение ведомств по подчинению – республиканскому и союзно-республиканскому (т.е. напрямую Москве). Но уже в соответствии с Законом о Правительстве, принятом 5 июня 1990 г. (с многочисленными поправками и дополнениями он действует до сих пор), Совет Министров был переименован в Правительство, а его глава – в премьер-министра. Существенно изменились и его полномочия. Теперь Правительство должно было осуществлять переход к рыночной экономике, самостоятельно проводить таможенную, валютно-финансовую политику, расширились функции в области иностранных дел, а также обороны [1:95-96; 7:1990:6-7:126:334-335; Там же. 1990:8:191:488-497; Там же. 1990:9:252:684; Там же. 257:702-703]. Одной из последних еще советских реформ в этой области стали создание Национального Банка Молдовы и вывод МВД республики из подчинения МВД СССР (май 1991 г.) [7:1991:7-10:79, 82:38-39,42]. Однако вывести таким же образом и КГБ республики из-под контроля Москвы не удалось.

С 1992 г. реформы Правительства развивались в нескольких направлениях: 1) создание независимых госструктур, которые раньше существовали в ранге общесоюзных департаментов (Министерство внешнеэкономических связей; Госналогслужба, Государственная регистрационная палата) [7:1992:1 (ч.1):16:92-96; Там же. (ч.2.):42:307; Там же: 1992:2:53-1:16].; 2) передача республике последних ведомств, еще остававшихся в союзном подчинении (Военная прокуратура, Молдавгеология, Противогодовая служба и т.д.) [7:1992:2:58-1:36; Там же. 1992:3:81,85,91:43-44, 87, 100; Там же:4:112-1:25; Там же:7:187:54-55; Там же:10:312:35]; 3) слияние, в связи с экономическим кризисом, ряда министерств и ведомств (Министерства экономики и финансов, торговли и материальных ресурсов) [7:1992:2:54:17; Там же. 56-1: 34-35].

В условиях развернувшегося процесса международного признания независимости Молдовы стали постепенно расширяться торгово-экономические отношения со многими странами мира. Координацией их занимались Секретариаты по экономическому сотрудничеству с другими странами, образованные в сентябре 1993 г. [7:1992:2:53-1:16; Там же. 1993:10 (ч.2): 299:5-6]. Бывший Комитет народного контроля после нескольких преобразований в декабре 1994 г. стал Счетной палатой, которая занялась изучением опыта работы европейских государств [7:1994:4:110:52; Там же. 1995:1:1:7-13; Там же: 1995, 12.01: 2:34:17]. В 1994 г. вместо союзного ГУГК было создано Агентство по Геодезии, Картографии и Кадастру, установившее связи с европейскими коллегами в деле разработки различных карт Молдовы [7:1994:6:94:136; Там же. 1994:7:72:11]. В декабре 1994 г. вместо незаконных структур т.н. «Гагаузской республики» была образована АТО Гагауз Ери, руководитель которой (башкан) стал по должности членом Правительства [6:38]. Реформы затронули и судебную власть: в марте 1996 г. Верховный Суд был реорганизован с изменением полномочий в Высшую Судебную Палату [7:1996.30.05:32-33:323:3-7; Там же. 1996.11.07:46-47:430:34]. Руководство судьями в июле 1996 г. было возложено на тогда же созданный Высший Совет Магистратуры [7:1996.3.10:64:641:10-15].

Из наиболее крупных реформ последующих правительств, способствовавших процессу дальнейшей европеизации Молдовы, можно назвать также образование в мае 2001 г. из ряда структур МВД и Минюста Департамента информационных технологий [7:2001.3.05:49-50:300:39; Там же. 2001.8.05:51:312:17; Там же. 2001.7.06: 59-61:424:51] , получившего стремительное развитие в последующие годы (ныне это Министерство информационного развития). Были созданы, по европейскому образцу, Госадминистрации транспорта, почты, связи, дорог [7:2001.20.07.:81-83:705:78; Там же. 2001.18.08:100-101:881:5-6; Там же. 882:9]. Ввиду усилившегося потока мигрантов из Молдовы уже в сентябре 2001 г. была создана Государственная миграционная служба [7:2001.24.08.:104-105:919:30; Там же.

2001.28.09:119:1061:12]. В октябре 2007 г. и январе 2008 г. были ликвидированы рудимент советской эпохи, Государственная служба культов, контролировавшая деятельность всех религиозных культов страны, и Национальная служба жилья [7:2007.16.10.:168-170:1176:12; Там же. 2008.18.01:11-12:70:66]. Зато широкое распространение получила другая форма ведомств, популярная и на Западе – агентства, менее многочисленные и более эффективные [например: 7:2002.7.11:149-150:1550:42; Там же. 2008.18.01:11-12:70:66].

Пришедшее к власти в сентябре 2009 г. новое, уже посткоммунистическое, руководство не стало вносить принципиальных изменений в структуру исполнительной власти, за исключением одного направления – в соответствии с европейскими требованиями оно продолжило курс на децентрализацию управления. Теперь местные власти получили больше свободы в деятельности. Их работа оценивалась и направлялась территориальными бюро в каждом районе, которые возглавлялись представителями Правительства [7:2009.24.12.:191-192:940-943:34-35].

Два принципиальных изменения претерпела избирательная система. Во-первых, решением Конституционного Суда от 4 марта 2016 г. выборы Президента страны вновь стали всенародными, как оно было и до 5 июля 2000 г [13], однако полномочия Президента ни на йоту не расширились и остались в основном представительскими. На эту должность 13 ноября 2016 г. был избран тогдашний лидер Партии Социалистов, объявляющей себя пророссийской, И.Додон [15]. Во-вторых, лидер правящей ДПМ, олигарх В.Плахотнюк 6 марта 2017 г. предложил осуществить переход на мажоритарную систему голосования, при которой победитель получает основную часть политических и властных дивидендов [14]. Сейчас эта идея обсуждается и окончательного решения по ней пока нет.

Таким образом, за прошедшие 27 лет молдавская политическая система прошла достаточно длинный и сложный путь. От максимального расширения полномочий Президента до их последовательного сокращения и сведения почти к представительским, с единственным отступлением – возвратом к всенародным президентским выборам. От мажоритарной избирательной системы, существовавшей в Молдове в 1990-1994 гг. (правда, в условиях только формировавшейся партийной системы), к пропорциональной и с перспективами вновь вернуться к мажоритарной (однако, так как сегодня политический консенсус по этой проблеме еще не достигнут, не исключено, что будет утверждена существующая и в Украине смешанная избирательная система). От советской централизованной системы управления местными властями, подчиненными в те времена и Правительству, и Президиуму Верховного Совета, и партийным органам – к постепенной децентрализации управления и все большему расширению прав местных органов власти, несмотря на то, что, как и в советские времена, в Молдове функционируют районы, а не уезды. Наконец, Правительство, взяв в 1991-1992 гг. под свой полный контроль все госучреждения, в том числе ранее подчинявшиеся Москве, начало процесс постепенного реформирования подчиненных ему служб и ведомств на европейский манер.

Таким образом, есть основания для вывода о том, что молдавская политическая система постепенно все более европеизируется. Однако нужно сказать, что ее исследование идет явно недостаточно, силами одних лишь политологов, тогда как представители других гуманитарных наук (прежде всего историки-контемпоранисты) почти не уделяют ей внимания. Этот колоссальный пробел в молдавской исторической науке мы в меру сил и возможностей намерены восполнить в ходе наших последующих научных изысканий.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Bazele statului și dreptului Republicii Moldova. Elab. Avornic S. Chișinău: Știința, 1994, 268 p.
2. Cernencu M., Galben A., Rusnac Gh., Solomon C. Republica Moldova. Istoria politică (1989-2000). Documente și materiale. Chișinău: CE USM, 2000. (2 тома).
3. Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000, 264 p.
4. Platon M., Roman A., Roșca S., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1999, 472 p.
5. Roman A. Evoluție universală a sistemelor de administrare publică. Chișinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1998, 292 p.
6. Sîmboteanu A. Administrația publică centrală. Chișinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1998, 121 p; Idem. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, 174 p.

7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Chişinău, 1990-2010. (год издания:номер: статья:страница)
8. Вехи молдавской государственности. Координатор – В.Царанов. Кишинев: SRL «Metrompaş», 2000, 327 с.
9. История Молдовы. Том III. Молдавия в новейшее время (1917 – начало XXI века). Кишинев: FEP «Tipografia Centrală», 2016.
10. История Республики Молдова с древнейших времен до наших дней. Кишинев: Elan Poligraf, 2002.
11. Независимая Молдова, 2002, 19 февраля.
12. <http://www.e-democracy.md/ru/elections/parliamentary/>.
13. <http://www.infotag.md/politics-m9/219612/>.
14. http://www.noi.md/ru/news_id/211204.
15. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3780297>.

REFERENCES

1. Bazele statului și dreptului Republicii Moldova. Elab. Avornic S. Chişinău: Ştiinţa, 1994, 268 p.
2. Cernencu M., Galben A., Rusnac Gh., Solomon C. Republica Moldova. Istoria politică (1989-2000). Documente și materiale. Chişinău: CE USM, 2000. (2 тома).
3. Munteanu I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. Chişinău: Cartier, 2000, 264 p.
4. Platon M., Roman A., Roşca S., Popescu T. Istoria administraţiei publice din Moldova. Chişinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1999, 472 p.
5. Roman A. Evoluţie universală a sistemelor de administrare publică. Chişinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1998, 292 p.
6. Sîmboteanu A. Administraţia publică centrală. Chişinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1998, 121 p; Idem. Reforma administraţiei publice în Republica Moldova. Chişinău: Museum, 2001, 174 p.
7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Chişinău, 1990-2010. (hod yzdaniya:nomer: statia:stranytsa)
8. Vekhy moldavskoi hosudarstvennosti. Koordynator – V.Tsaranov. Kyshynev: SRL «Metrompaş», 2000, 327 s.
9. Ystoryia Moldovy. Tom III. Moldavyia v noveishee vremia (1917 – nachalo XXI veka). Kyshynev: FEP «Tipografia Centrală», 2016.
10. Ystoryia Respublyky Moldova s drevneishykh времен do nashykh dnei. Kyshynev: Elan Poligraf, 2002.
11. Nezavysyamaia Moldova, 2002, 19 fevralia.
12. <http://www.e-democracy.md/ru/elections/parliamentary/>.
13. <http://www.infotag.md/politics-m9/219612/>.
14. http://www.noi.md/ru/news_id/211204.
15. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3780297>.

Шевченко Руслан

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ МОЛДОВЫ В 1990-2010 ГГ.: И ЕЕ СЕГОДНЯШНЕЕ СОСТОЯНИЕ

В настоящей статье рассматривается эволюция молдавской политической системы (Президент, Парламент, Правительство) с момента провозглашения суверенитета (1990 г.) и до закрепления у власти посткоммунистического руководства (2010 г.). Показан процесс изменения полномочий этих структур, постепенное преобразование их по европейским моделям и их нынешний статус.

Ключевые слова: Молдова, правительство, парламент, президент, политическая система, государственные структуры.

Shevchenko Ruslan

THE EVOLUTION OF THE POLITICAL SYSTEM OF MOLDOVA IN 1990-2010: THE MODERN STATUS

This article describes the evolution of the Moldovan political system (President, Parliament, Government) with the Declaration of sovereignty (1990) and to consolidate the power of the first post-Communist leadership (2010). Shows the process of changing the responsibilities of these structures, gradual transformation of their European models and their current status.

Keywords: Moldova, government, parliament, president, political system, state structures.

Одержано 29.05.2017