



Организация по безопасности и  
сотрудничеству в Европе  
Миссия в Молдове



Прозрачность и эффективность  
деятельности Народного Собрания  
Гагаузии с точки зрения  
гражданского мониторинга

---

# ОТЧЕТ

Кишинёв 2022

**Ассоциация демократии участия ADEPT** — общественная, неправительственная, некоммерческая и политически не аффилированная организация, зарегистрированная в январе 2000 года. ADEPT предоставляет поддержку и экспертизу по электоральным, политическим и социально-экономическим процессам.

Ассоциация демократии участия ADEPT,  
MD-2012 Молдова, Кишинев, ул. Василе Александри, 97  
тел.: +373 22 212 992  
E-mail: [info@adept.md](mailto:info@adept.md) [facebook.com/adept.md](https://www.facebook.com/adept.md)

**Миссия ОБСЕ в Молдове** содействует всеобъемлющему и устойчивому урегулированию приднестровского конфликта во всех его аспектах, через укрепление независимости, суверенитета и территориальной целостности Республики Молдова в рамках ее международно признанных границ, с особым статусом для Приднестровья.

Миссия ОБСЕ в Молдове,  
ул. Алексей Матеевич 75 MD-2009 Кишинев, Молдова  
Тел: +373 22 887 802, +373 22 887 887  
E-mail: [moldova@osce.org](mailto:moldova@osce.org) [osce.org/moldova](https://www.osce.org/moldova) [facebook.com/OSCEMoldova](https://www.facebook.com/OSCEMoldova)  
[twitter.com/OSCEMoldova](https://twitter.com/OSCEMoldova)

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	<b>2</b>
<b>Методологические аспекты</b> .....	<b>3</b>
<b>I. Работа Народного собрания Гагаузии</b> .....	<b>4</b>
1.1. <i>Общая информация</i> .....	<b>4</b>
1.2. <i>Состав Народного собрания VII созыва</i> .....	<b>5</b>
1.3. <i>Политический и функциональный состав Народного собрания Гагаузии</i> .....	<b>5</b>
1.4. <i>Законодательный процесс</i> .....	<b>6</b>
<b>II. Мониторинг гражданским обществом процесса принятия решений в Народном собрании Гагаузии</b> .....	<b>7</b>
2.1. <i>Мониторинг процессов с точки зрения заседаний НСГ</i> .....	<b>7</b>
2.2. <i>Хронологический мониторинг законодательной деятельности. Разбор конкретного примера</i> .....	<b>10</b>
<b>III. Выявление проблем, с которыми Народное собрание сталкивается в текущей работе</b> .....	<b>12</b>
3.1. <i>Проблемы, требующие быстрых решений</i> .....	<b>12</b>
3.2. <i>Выявление среднесрочных проблем в рабочих группах</i> .....	<b>13</b>
3.3. <i>Решения, предложенные рабочими группами, насчет повышения эффективности законотворческой деятельности</i> .....	<b>14</b>
3.4. <i>Решения, предложенные рабочими группами насчет отношений между центром и регионом</i> .....	<b>14</b>
<b>IV. Механизм взаимодействия между Народным собранием и парламентом Республики Молдова</b> .....	<b>15</b>
4.1. <i>Цели механизма взаимодействия</i> .....	<b>15</b>
4.2. <i>Результаты деятельности постоянной рабочей группы</i> .....	<b>16</b>
<b>V. Текущие проблемы, решение которых может стать примером на будущее</b> .....	<b>17</b>
5.1. <i>Реализация внутренней и внешней политики по вопросам, связанным с интересами Гагаузии</i> .....	<b>17</b>
5.2. <i>Представление депутатов из Гагаузии в парламенте Республики Молдова</i> .....	<b>18</b>
5.3. <i>Сотрудничество избирательных органов национального и регионального уровней</i> .....	<b>19</b>
<b>Выводы и рекомендации</b> .....	<b>20</b>

## Аббревиатуры

<b>ADEPT</b>	Ассоциация демократии участия ADEPT
<b>НСГ</b>	Народное собрание Гагаузии
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>АТО Гагаузия</b>	Автономное территориальное образование Гагаузия
<b>IT</b>	Информационные технологии
<b>EXPRESS-KANON</b>	Официальный вестник Гагаузии
<b>ЦИК</b>	Центральная избирательная комиссия
<b>ЦИКГ</b>	Центральная избирательная комиссия Гагаузии

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящий отчет представляет собой синтетическое изложение усилий по мониторингу работы Народного собрания Гагаузии с точки зрения прозрачности процесса принятия решений и оценки эффективности законодательных процедур. Прделанная в этом смысле работа — естественное продолжение предыдущих усилий Ассоциации ADEPT по освещению электорального процесса в Гагаузии на протяжении многих лет. Таким образом, по всем семи выборам в Народное собрание Гагаузии, а также выборам Главы (Башкана) проведен мониторинг и представлена информация, при этом при содействии Миссии ОБСЕ в Республике Молдова актуализирована информация обо всем электоральном процессе в Гагаузии.

После освещения избирательного процесса, естественно, должна последовать оценка процесса принятия решений охваченных мониторингом выборных учреждений. Как показывает электоральная статистика, участие избирателей в проходящих в Гагаузии выборах подвержено влиянию: примерно 70 тыс. избирателей участвовали в ходе выборов в 1995-1999 годы; примерно 55 тыс. — в 2001-2010 годы; и примерно 60 тыс. — в период 2010- 2021 годов. Процент участия в выборах

зависит от очень многих факторов, тем не менее стоит принимать меры, нацеленные на повышение явки граждан на голосование. Для этого следует укрепить отношения между избирателями и избранниками. Соответственно, важно, чтобы избиратели убедились в том, что утвержденные депутатами решения прозрачные, что они приняли их, руководствуясь общественным интересом, в соответствии с нормами законодательства о прозрачности избирательного процесса. Вот почему правильное и своевременное информирование граждан и различных заинтересованных групп о процессах инициирования, представления на выработку экспертного заключения, рассмотрения и усовершенствования проектов законодательных актов имеет огромное значение для сохранения тесных связей депутатского корпуса с избирателями.

Современные демократии процедурные. Соблюдение предписанных в законодательном процессе процедур — гарантия прогнозируемости и инклюзивности данного процесса, его способности учитывать мнения и предложения различных социальных сегментов. Обеспечение подобного транспарентного, прогнозируемого и инклюзивного процесса предполагает

усилия не только со стороны депутатов, но и со стороны экспертов Аппарата Народного собрания, выполняющих крайне важную подготовительную работу. Именно поэтому огромный интерес для законодательного и контрольного процессов представляют структура Аппарата, профессионализм его кадров, обеспечивающих учет документов, документооборот и проведение экспертизы по документам, в качестве процедуры, призванной обеспечить прозрачность и прогнозируемость процесса принятия решений.

Указанные выше аспекты особенно актуальны для тех депутатов НСГ, которые заручились первым мандатом. Статистические данные, собранные после выборов, показывают, что примерно у 2/3 депутатского корпуса Народного собрания

Гагаузии за плечами широкий опыт, накопленный во время работы в предыдущих созывах, и теперь им необходимо только сообразовать свою работу с предписанными нормами. Соответственно, для трети членов НСГ это первый депутатский мандат, но у них есть возможно быстро учиться на опыте своих коллег, а также черпать знания в ходе обучающих мероприятий, организуемых специально для них.

Особое место в данном начинании — взаимодействие Народного собрания с представителями гражданского общества Гагаузии, имеющими должную подготовку для проведения компетентного и корректного мониторинга всех аспектов, связанных с работой НСГ и ее прозрачностью.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

---

Чтобы получить полное представление о работе Народного собрания Гагаузии с точки зрения прозрачности процесса принятия решений и эффективности деятельности НСГ, применялись наблюдение и анализ различных аспектов законотворческих и контрольных полномочий данного учреждения, его взаимодействия с парламентом Республики Молдова:

- a)** опыт депутатского корпуса и необходимость повышения профессионального уровня;
- b)** структура и функциональность рабочих органов Народного собрания;
- c)** наличие ресурсов для развития компетенций и умений Аппарата Народного собрания;
- d)** наличие законодательного плана для планирования законодательного процесса;
- e)** соблюдение процедур в ходе законотворческого процесса;
- f)** освещение этапов процесса принятия решений на официальной веб-странице учреждения
- g)** взаимодействие с парламентом Республики Молдова в деле гармонизации региональных

и национальных правовых рамок для реализации прав, предусмотренных Законом № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии.

Народное собрание VII созыва находится в начале своего мандата (первый год работы) после состоявшихся в 2021 году выборов. Новый депутатский корпус Народного собрания обладает достаточным опытом для обеспечения эффективной работы — 2/3 депутатов работали в предыдущих созывах. Освоение этого потенциала по отношению к новым депутатам, заручившимся первым мандатом, — цель, которую предстоит достичь.

Чтобы получить объективную картину насчет эффективности работы Народного собрания, были организованы встречи с высшим руководством НСГ и учебные мероприятия с участием депутатов и экспертов Аппарата Народного собрания. В ходе этих учебных мероприятий были обозначены как положительные аспекты работы Народного собрания,

так и недостатки и изъяны организационного, обучающего, материального и финансового плана с тем, чтобы выявить приоритеты и иметь возможность постепенно устранять недочеты.

Чтобы получить объективную картину насчет эффективности работы Народного собрания, были организованы встречи с высшим руководством НГС и учебные мероприятия с

участием депутатов и экспертов Аппарата Народного собрания. В ходе этих учебных мероприятий были обозначены как положительные аспекты работы Народного собрания, так и недостатки и изъяны организационного, обучающего, материального и финансового плана с тем, чтобы выявить приоритеты и иметь возможность постепенно устранять недочеты.

## I. Работа Народного собрания Гагаузии

### 1.1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Административно-территориальное деление Республики Молдова предусматривает статус региональной автономии для Гагаузии как форму самоопределения гагаузов, являющейся составной частью Республики Молдова. Статья 111 Конституции Республики Молдова гласит, что Гагаузия самостоятельно, в пределах своей компетенции, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения. В соответствии с органическим законом Республики Молдова № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) от 23.12.94, в регионе действуют представительные и исполнительные органы согласно закону. В соответствии с нормами Конституции и органического Закона № 334-XIII, Гагаузия избирает своих представителей в региональные органы согласно местным законам, а электоральным процессом управляет Центральная избирательная комиссия Гагаузии — автономное учреждение, независимое от ЦИК Республики Молдова. Деятельность Народного собрания Гагаузии осуществляется в пределах законодательства Республики Молдова и Уложения Гагаузии. Депутатский корпус НГС в составе 35 членов избирается от одномандатных округов.

Положение депутата Народного Собрания Гагаузии, занимающего оплачиваемую должность, несовместимо с какой-либо иной оплачиваемой должностью в других местных органах, публичных учреждениях и предпринимательских структурах. Работа большинства депутатов НГС не оплачивается, соответственно, должность депутата они исполняют дополнительно к своей текущей профессиональной деятельности по основному месту работы в различных областях. Данная ситуация вскрывает необходимость наличия профессионального Аппарата с четкой структурой, технически и функционально оснащенного, чтобы он мог осуществлять поддержку и сопровождение депутатов с учетом норм Уложения и необходимости обеспечить прозрачность процесса принятия решений.

## 1.2. СОСТАВ НАРОДНОГО СОБРАНИЯ VII СОЗЫВА

В 1995-2021 годы в автономии Гагауз Ери прошло 7 электоральных циклов. Особенность выборов в НСГ состоит в том, что относительное или даже абсолютное большинство в его составе чаще всего составляют независимые кандидаты. Так, в 1995 году на первых выборах из 35 избранных депутатов 16 были самовыдвиженцами (46%) и, соответственно, 19 представляли 4 политические партии; в 1999 году независимые кандидаты набрали 25 мандатов (71%); в 2003 году — 17 мандатов (49%); в 2008 году — 21 мандат (60%); в 2012 году — 25 мандатов (71%); в 2016 году — 28 мандатов (80%); в 2021 году — 25 мандатов (71%). За период исполнения мандата депутаты вырабатывают навыки представления интересов округов, образованных представляемых ими населенных пунктах. Это усилие носит преимущественно индивидуальный характер, а баланс между интересами округа и общими интересами Гагаузии тяготеет скорее к интересам представляемого округа. Это происходит ввиду того, что большинство депутатов исполняют свои полномочия только во время созыва сессий, когда временно отходят от своей обычной профессиональной деятельности. Во-вторых, большинство депутатов не состоят в политических партиях, поэтому у них нет возможности пользоваться институциональной памятью, основывающейся на доктринах или хотя бы на программных принципах, которая передавалась бы следующим поколениям политиков в регионе.

Не могут они также ни вносить собственный вклад в формирование такого рода институциональной памяти.

В подобных обстоятельствах электорат региона предпочитает повторно избирать подавляющую часть депутатов, учитывая их индивидуальный опыт, который очень полезен в представлении соответствующих округов, в частности, когда речь идет о бюджетном распределении финансовых средств в интересах сообществ, от которых они избирались. В то же время депутаты, которые не осуществляют деятельность на постоянной основе, лишены возможности развивать новые навыки применения законодательных приемов; придавать своей деятельности прогнозируемость с учетом процедурных норм; обеспечивать прозрачность процесса решений с помощью открытой и эффективной коммуникации с заинтересованными лицами и учреждениями. В подтверждение вышеизложенного важно отметить, что на последних выборах в Народное собрание переизбрано большинство депутатов предыдущего созыва — 18 человек (51%). Только 12 депутатов (34%) заручились мандатом впервые, тогда как остальные, а это примерно 2/3 состава НСГ, избирались депутатами в один из предыдущих шести созывов: для 7 депутатов это второй мандат, для 10 — третий, для четырех — четвертый, для одного — пятый, а еще для одного — шестой.

## 1.3. ПОЛИТИЧЕСКИЙ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ СОСТАВ НАРОДНОГО СОБРАНИЯ ГАГАУЗИИ

Работа Народного собрания осуществляется в соответствии с Регламентом. Организационная и функциональная структура НСГ определена в главах II и III Раздела I Регламента. Согласно этому документу, обеспечение деятельности Народного собрания осуществляет аппарат НСГ. В Народном собрании VII созыва образо-

ваны две депутатские группы (фракции). Так, в состав фракции Блока коммунистов и социалистов вошли 9 депутатов, ее создали 12 ноября 2021 года. Несколько позже, а именно 8 февраля 2022 года, была сформирована фракция «Голос Гагаузии» (Gagauz Sesi), к ней примкнули 12 депутатов, в том числе 11 самовыдвиженцев

и депутат от Партии «Строим Европу дома» (РАСЕ). Соответственно, 12 независимых депутатов остались вне фракций (в первой половине 2022 года численность депутатов сократилась ввиду естественных причин и появилось два вакантных места).

Деятельность Народного собрания координирует президиум, состоящий из председателя НСГ, трех заместителей председателя НСГ и девяти председателей постоянных комиссий. В составе 9 постоянных комиссий работают 27 депутатов, 19 из них состоят одновременно в двух комиссиях, а 8 депутатов входят только в одну комиссию. Для шести из восьми указанных депутатов это их первый мандат. Председатель, вице-председатели Нарсобрании и еще три депутата (Николай Андрушой и Михаил Попов (заручились первым мандатом), а также Григорий Дюлгер (избирался во второй раз)) не входят в состав какой-либо постоянной комиссии. Профессиональный профиль депутатов НСГ следующий: юристы — 10; педагоги — 7; врачи — 4; инженеры — 3; зоотехники — 3; агрономы — 2; бухгалтера — 2; экономист — 1; менеджер — 1; пилот — 1; художник — 1.

Функциональный состав Народного собрания Гагаузии:

1. Постоянная комиссия по экономической политике, привлечению инвестиций, бюджету, финансам и региональному развитию — 6 депутатов. Председатель — Иванчук Николай, специалист в области **сельского хозяйства**;
2. Постоянная комиссия по регламенту, назначению, иммунитету и депутатской этике — 5 депутатов. Председатель — Железогло Михаил, специалист в области **юриспруденции**;

3. Постоянная комиссия по юридическим вопросам, правам человека, законности, правопорядку, информационной политике и СМИ — 6 депутатов. Председатель — Захария Сергей, историк, специалист в области **образования**;

4. Постоянная комиссия по науке, образованию, культуре, языку и культам — 5 депутатов. Председатель — Манастырлы Дмитрий, специалист в области **образования**;

5. Постоянная комиссия по промышленности, строительству, транспорту, связи и сфере обслуживания — 4 депутата. Председатель — Рая Николай, специалист в области **образования**;

6. Постоянная комиссия по вопросам сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности, природным ресурсам и экологии — 5 депутатов. Председатель — Манастырлы Валерий, специалист в области **сельского хозяйства**;

7. Постоянная комиссия по здравоохранению, социальной защите населения, вопросам детства, семьи и труду — 4 депутата. Председатель — Гайдаржи Валентин, специалист в области **инженерного дела**;

8. Постоянная комиссия по делам молодежи, спорту и туризму — 4 депутата. Председатель — Узун Илья, специалист в области **ветеринарии**;

9. Постоянная комиссия по внешним связям и местной публичной власти — 5 депутатов. Председатель — Униловский Руслан, специалист в области **ветеринарии**.

Стоит отметить, что хотя у 10 депутатов Нарсобрании юридическое образование, только один из них возглавляет постоянную комиссию. Вероятно, остальные депутаты-правоведы перегружены профессиональной работой.

## 1.4. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Законодательная процедура Народного собрания закреплена в Разделе III Регламента. Частота созыва заседаний НСГ предусмотрена статьей

25 Регламента — по мере необходимости, **но не реже одного раза в квартал**. За первый год мандата Народное собрание собиралось

на пленарные заседания 20 раз: 2 учредительных заседания по избранию руководящих органов; 6 специальных заседаний; 10 очередных заседаний; 2 чрезвычайных заседания.

Руководящие органы НСГ избрали 4 февраля 2022 года в ходе второго учредительного заседания, то есть спустя 4 месяца после завершения второго тура и повторных выборов

депутатов, состоявшихся 3 октября 2021 года. За год работы Нарсобрание утвердило 20 законов о работе финансово-экономической, бюджетной, социальной, административной, деловой, правовой, инвестиционной систем, о работе СМИ и пр. Также за указанный период принято более 90 постановлений о порядке внедрения и толкования местных правовых норм.

## II. Мониторинг гражданским обществом процесса принятия решений в Народном собрании Гагаузии

### 2.1. МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССОВ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЗАСЕДАНИЙ НСГ

Процесс мониторинга осуществлялся, придерживаясь методологических рамок, разработанных на основании национального и регионального законодательства, что упростило мониторинговой группе работу по изучению процесса принятия решений, в частности, насчет применения практик прозрачности и успешного управления в автономном территориальном образовании. Мониторингом занималась совместная команда, в которую вошли национальные и региональные эксперты, представители гражданского общества.

Цель процесса мониторинга заседаний НСГ — контроль за соблюдением правовых норм и процедур инициирования и проведения заседаний согласно действующим местным законам АТО Гагаузия, а также выработка — исходя из проведенного мониторинга — рекомендаций, направленных на повышение эффективности работы законодательного органа Гагаузии.

Документальную основу процесса мониторинга составил формуляр, документирование проводилось в смешанном формате: путем прямого участия в заседаниях и путем онлайн-просмотра транслируемых заседаний.

С августа по сентябрь мониторингом охвачено четыре заседания НСГ:

- VII очередное заседание, 16 августа 2022 года
- Специальное заседание, 31 августа 2022 года
- Внеочередное заседание, 20 сентября 2022 года
- VIII очередное заседание, 11 октября 2022 года

В таблице представлена общая и минимальная картина требований к процедурам и значимым этапам для обеспечения прозрачности процесса принятия решений, также в таблице можно увидеть соответствие этим требованиям четырех охваченных мониторингом заседаний.

Нормы и процедуры, охваченные мониторингом	Дата проведения охваченных мониторингом заседаний			
	16.08	31.08	20.09	11.10
Президиум НСГ утвердил дату проведения заседания, повестку дня, информация была обнародована в соответствии с правовыми нормами	✓	✓	✓	✓
Депутатам Народного собрания Гагаузии сообщили о повестке сессии до ее начала, как предусматривается Регламентом НСГ	✓	✓	✓	✓
Промежуток времени между распространением повестки дня и проведением заседания соответствует нормам Регламента НСГ	✓	✓	! <sup>2</sup>	✓
Сессия прошла в установленный день и в установленное время НСГ	✓	✓	✓	✓
Процедура включения в повестку дополнительных вопросов была соблюдена	✓	✓ <sup>3</sup>	✓ <sup>4</sup>	✓
Все вопросы на повестке обсуждались в ходе данной сессии	✓	✓	✓	✓
Процедура голосования была открытой	✓	✓	✓	✓
Обеспечение процедуры голосования в результате создания Счетной комиссии	✗	✗	✗	✗
Результаты голосования по каждому вопросу были обнародованы с указанием вариантов голосования: «За», «Против», «Воздержались»	✗	✗	✗	✗
Участие представителей СМИ во время сессии в зале заседаний	✓	✓	✓	✓
Осуществлялась прямая трансляция сессии	✓	✓	✓	✓

<sup>2</sup> При назначении даты проведения внеочередного заседания не определен в ст. 31 Регламента НСГ временной период между датой принятия решения о проведении публичным объявлением даты проведения и проведением самого внеочередного заседания

<sup>3</sup> Согласно Статье 32 Регламента НСГ Никакие иные вопросы, кроме внесенных в проект повестки дня, на специальном или чрезвычайном заседании рассмотрению не подлежат

<sup>4</sup> Согласно Статье <sup>32</sup> Регламента НСГ Никакие иные вопросы, кроме внесенных в проект повестки дня, на специальном или чрезвычайном заседании рассмотрению не подлежат

Нормы и процедуры, охваченные мониторингом	Дата проведения охваченных мониторингом заседаний			
	16.08	31.08	20.09	11.10
В зале заседаний присутствовали граждане, представители общественных объединений, другие заинтересованные лица	✓	✗	✗	✗
Фракций НСГ заявили свои позиции по рассматриваемым вопросам повестки	✗	✓	✗	✗
Кворум поддерживался с начала и до конца сессии	✓	✓	✓	✓

Следует отметить, что подготовительные этапы и процедуры заседаний НСГ скорее соответствуют правовым рамкам и Регламенту форума, вместе с тем существует целый ряд недостатков, которые легко заметить при обобщении информации о соблюдении этапов и процедур, представленной в таблице.

Невозможно увидеть дату опубликования повестки дня или дату опубликования других объявлений — такая информация выставляется в порядке ее обнародования, но нет никаких указаний насчет времени. Соответствующую информацию можно отслеживать только на страничке НСГ в Facebook. Данный аспект затрудняет процесс мониторинга, в частности в том, что касается оценки соблюдения сроков насчет определенных этапов, предписанных как в правовых рамках автономии, так и в национальных.

К сложностям в плане обеспечения прозрачного и корректного процесса принятия решений относится и неприменение электронного голосования. Такой вариант голосования в значительной степени повысил бы ответственность депутатов за то, как они голосуют, дало бы возможность точно подсчитывать голоса, избегать конфликтов и разногласий в процессе голосования, главным образом когда на заседаниях не избирается Счетная комиссия. Кстати,

данная процедура не применялась ни на одном из охваченных мониторингом заседаний, при этом возможность электронного голосования тоже не обеспечена.

Кроме того, во время всех охваченных мониторингом сессий замечены несоответствия в том, что касается соблюдения Регламента в целом, это оборачивается сложностями для эффективного обеспечения процесса принятия решений и для получения ясной картины теми, кто следит/наблюдает за заседаниями заседания. В качестве примера на этот счет можно привести несоблюдение правил относительно временных интервалов во время прений, что противоречит правовым рамкам и дает простор для обстоятельств, несовместимых с собственно деятельностью.

Важная роль в обеспечении доступа к информации и прозрачности процесса принятия решений НСГ отводится СМИ, которые транслируют заседания в режиме онлайн и, тем самым, дают возможность гражданам и другим заинтересованным акторам следить за процессом принятия решений.

## 2.2. ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. РАЗБОР КОНКРЕТНОГО ПРИМЕРА

Мониторинг прозрачности процесса решения с точки зрения законодательного механизма нацелен на изучение законодательной процедуры Народного собрания Гагаузии и процесса принятия законопроектов.

Разработанный для мониторинга формуляр охватывает определенные аспекты, чтобы определить процедуры и этапы разработки, прогресс и ход процесса утверждения законопроектов, обеспечение прозрачности в предоставлении информации, которая представляет интерес для общественности.

Для представления законодательного процесса собран целый пакет сведений — регистрация законопроекта в Секретариате НСГ, число и дата организации заседаний профильной комиссии, дата регистрации и опубликования законопро-

екта, включение в утвержденную законодательную программу, запрос отзывов от специалистов для выработки рекомендаций, создание рабочей группы по законопроекту, проведение экспертизы, организация слушаний и публичных консультаций с гражданским обществом или с другими заинтересованными лицами.

Мониторинг на основе предложенной методологии и формуляра проводился насчет законодательного процесса Народного собрания Гагаузии по утверждению Закона о бюджете АТО Гагаузия на 2022 год.

Далее в хронологическом порядке представлена информация о законодательном процессе в НСГ с учетом, в том числе, утверждения Закона о бюджете АТО Гагаузия на 2022 год:

<b>13.12.2021</b>	Постановление Исполнительного комитета Гагаузии № 24/1 от 02.12.2021 «О проекте закона АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год»» было зарегистрировано в секретариате Народного Собрания Гагаузии 13.12.2021. Опубликован в EXPRESS-KANON № 97-100 от 17.12.2021
<b>08.04.2022</b>	На специальном заседании Народного Собрания Гагаузии был принят закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022 Постановление Народного Собрания Гагаузии № 34-С3/VII от 08.04.2022
<b>22.04.2022</b>	Принятый Народным Собранием Гагаузии закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022 не был подписан Главой (Башканом) Гагаузии И.Влах и возвращен 22.04.2022 для повторного рассмотрения в Народное Собрание Гагаузии
<b>26.04.2022</b>	Президиум Народного Собрания Гагаузии 26.04.2022 принял решение о направлении для рассмотрения закона АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022г. в постоянную комиссию по экономической политике, привлечению инвестиций, бюджету, финансам и региональному развитию НСГ

<b>29.04.2022</b>	На специальном заседании Народного Собрания Гагаузии 29.04.2022 было принято Постановление Народного Собрания Гагаузии № 47-С3/VII, которым было преодолено право «вето» Башкана Гагаузии (Проголосовали: «3А» 33 депутата, присутствовавших на заседании). Таким образом, Закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022 был утвержден
<b>12.05.2022</b>	Глава (Башкан) Гагаузии И.Влах обратилась с иском заявлением об отмене Закона АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022, Постановления Народного Собрания Гагаузии № 34-С3/VII от 08.04.2022, Постановления Народного Собрания Гагаузии № 47-С3/VII от 29.04.2022, в Апелляционную палату Комрат
<b>13.05.2022</b>	Закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022 был опубликован в EXPRESS-KANON № 26-29 от 13.05.2022
<b>23.06.2022</b>	Апелляционная палата Комрат своим решением от 23.06.2022г. (дело №3-9/2022) удовлетворила иски требования и отменила Закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022, Постановление Народного Собрания Гагаузии № 34-С3/VII от 08.04.2022, Постановление Народного Собрания Гагаузии № 47-С3/VII от 29.04.2022
<b>22.07.2022</b>	Народное Собрание Гагаузии обратилось с кассационной жалобой для отмены решения Апелляционной палаты Комрат
<b>01.08.2022</b>	Постановление Исполнительного комитета Гагаузии № 19/1 от 01.08.2022 «Об утверждении закона АТО Гагаузия «О внесении изменений в закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022» было зарегистрировано в секретариате НСГ 01.08.2022.
<b>16.08.2022</b>	На заседании Народного Собрания Гагаузии от 16.08.2022г. был принят закон АТО Гагаузия «О внесении изменений в закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022г.» № 16 от 16.08.2022 Постановление Народного Собрания Гагаузии № 87 от 16.08.2022
<b>16.08.2022</b>	Закон АТО Гагаузия «О внесении изменений в закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 08-С3/VII от 08.04.2022г.» № 16 от 16.08.2022 был опубликован в EXPRESS-KANON № 60-65 от 21.10.2022
<b>21.09.2022</b>	Коллегия по гражданским, экономическим и административным делам Высшей Судебной Палаты РМ 21.09.2022г. своим определением оставила в силе решение Апелляционной палаты Комрат от 23.06.2022 (дело №3га-785/22).
<b>31.10.2022</b>	Исполнительный комитет Гагаузии на своем заседании принял Постановление «О проекте закона АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 33/1, а также Постановление «О проекте закона АТО Гагаузия «О бюджете на 2023 год» № 34/1. Данные Постановления были зарегистрированы в секретариате Народного Собрания Гагаузии 31.10.2022. Опубликован в EXPRESS-KANON № 67-75 от 04.11.2022

07.11.2022	07.11.2022 прошло заседание Президиума Народного Собрания Гагаузии о назначении даты проведения специального заседания Народного Собрания Гагаузии и утверждения его повестки на 11.11.2022
11.11.2022	11.11.2022 прошло специальное заседание Народного Собрания Гагаузии, на котором был принят закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 21 от 11.11.2022 (на заседании 30 депутатов. Результаты голосования: За – 27 человек, Нет – 0, Воздержались – 3 человека).
18.11.2022	Закон АТО Гагаузия «О бюджете на 2022 год» № 21 от 11.11.2022 был опубликован в EXPRESS-KANON № 77-81 от 18.11.2022

## III. Выявление проблем, с которыми Народное собрание сталкивается в текущей работе

### 3.1. ПРОБЛЕМЫ, ТРЕБУЮЩИЕ БЫСТРЫХ РЕШЕНИЙ

Участие в проведенном в ноябре 2022 года учебном мероприятии депутатов Нарсобрания, в том числе двух вице-председателей, председателей постоянных комиссий, а также служащих Аппарата, позволило выяснить специфические проблемы, возникающие в работе представительного органа, постоянных комиссий, депутатов, которые не задействованы в законотворческую деятельность на постоянной основе, и Аппарата НСГ. Поскольку большинство депутатов Народного собрания не осуществляют деятельность в рамках законодательного форума на постоянной основе, а созываются на заседания, то основные советы и рекомендации сфокусировались на необходимости оказания как можно скорейшей поддержки для повышения эффективности работы Аппарата НСГ:

- необходимость содействия в утверждении регламентов и документов внутреннего плана, чтобы повысить эффективность учреждения и избежать недоброжелательных толкований или неясностей (**возможно выполнить за**

**счет собственных ресурсов и внутренней экспертизы);**

- разработка/приобретение/адаптация IT-решений для систематизации документооборота (этот инструмент решит целый ряд проблем для большинства задействованных в данный процесс сторон — Аппарата, депутатов и пр. **(необходимы внешние ресурсы);**
- необходимость помощи в развитии и усовершенствовании официальной веб-страницы <https://www.halktoplushu.md/>.

Главный сделанный вывод состоит в том, что основной инструмент в деле обеспечения прозрачности процесса принятия решений — официальная веб-страница Народного собрания, которая нуждается в актуализации и устранении ошибок контента с целью повысить ее качество и улучшить ее функциональность.

## 3.2. ВЫЯВЛЕНИЕ СРЕДНЕСРОЧНЫХ ПРОБЛЕМ В РАБОЧИХ ГРУППАХ

Для поощрения активности участников мероприятия их вовлекли в практические упражнения. С этой целью присутствующих разделили на группы, им предложили выявить текущие проблемы и найти для них возможные решения. Эксперты, задействованные в проведении учебного мероприятия, разработали прием дерево задач, позволивший: проанализировать текущее положение дел, определить ключевые проблемы, выяснить причинно-следственную связь и, соответственно, найти решения.

Выводы, сформулированные участниками в рамках рабочих групп, предстоит обобщить в дорожной карте, а ее содержание предполагается претворять в жизнь в среднесрочной перспективе. Вместе с тем наиболее важные проблемы, обозначенные участниками в ходе учебного мероприятия, в рабочих группах, следующие:

- наличие противоречий между национальным законодательством и законодательством о региональной автономии, что обусловлено недостаточно четким разграничением полномочий между центральной властью и автономным регионом;
- устаревшие нормативные рамки насчет отношений между центром и автономным регионом, они не учитывают существующие отношения и динамику социально-экономических изменений;
- отсутствие тщательно проработанных внутренних регламентов для улучшенной институционализации и обеспечения эффективности работы Народного собрания;
- отсутствие внутренних документов для упорядочения работы Аппарата Народного собрания, которые тщательно описывали бы процедуры насчет механизмов разработки нормативных актов и подготовки заключений по ним;

- отсутствие номенклатуры нормативных актов насчет их классификации и иерархизации, что помогло бы устранить различные противоречия и стимулировало бы законотворчество;
- неэффективное функционирование официальной веб-страницы Народного собрания, которая не отражает в полной мере деятельность учреждения и не позволяет надлежащим образом информировать граждан;
- недостаточный уровень профессиональной подготовки, что проявляется в отсутствии надлежащей юридической экспертизы;
- необходимость более тесных взаимоотношений между деятельностью постоянной рабочей группы, созданной Народным собранием и парламентом Республики Молдова, и законотворческой деятельностью НСГ.

Решение обозначенных выше проблем требует, кроме усилия самого Нарсобрания и его Аппарата, также и поддержки центральных властей, организаций гражданского общества, партнеров Республики Молдова по развитию.

Рабочие группы выявили целый ряд недостатков в нормативных рамках автономии, а их устранение откроет дополнительные возможности для развития. Таким образом, сферы компетенции Народного собрания, предусмотренные законодательством Республики Молдова об особом правовом статусе Гагаузии, должны осваиваться Народным собранием. На этот счет пока нет нормативных актов, которые прописывали компетенции Нарсобрания на региональном уровне, как то местные законы относительно: 1) образования, 2) культуры, 3) туризма, 4) охраны окружающей среды, 5) здравоохранения и социальной защиты, 6) урегулирования правовых споров между публичными учреждениями региональной власти и пр.

### 3.3. РЕШЕНИЯ, ПРЕДЛОЖЕННЫЕ РАБОЧИМИ ГРУППАМИ, НАСЧЕТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

Рабочие группы, сформированные в ходе состоявшегося 14-15 ноября учебного мероприятия, предложили целый ряд конкретных решений, нацеленных на повышение эффективности законодательной деятельности Народного собрания:

- необходимость организации работы НСГ на основе законодательного плана. Чтобы такой законодательный план стал эффективным инструментом, его должна разработать мажоритарная фракция или коалиция, это обеспечит документу необходимую поддержку в качестве проявления политической воли большинства депутатов;
- необходимость дополнительных усилий для подготовки и усовершенствования кадров Аппарата Нарсобрания;

- необходимость усвоения и использования официального языка для совместного участия и в разработке законов национального уровня, а не только для ознакомления с их окончательной версией. Незнание официального языка страны лишает депутатов НСГ возможности вносить поправки в процессе разработки и утверждения;
- необходимость уточнения статуса депутатов Народного собрания, повышение их профессионального уровня, что может быть достигнуто через укрепление постоянной основы работы депутатов;
- разработка и уточнение идей насчет развития социально-экономической и политической ситуации в Гагаузии для их реализации, в том числе посредством законодательных актов.

### 3.4. РЕШЕНИЯ, ПРЕДЛОЖЕННЫЕ РАБОЧИМИ ГРУППАМИ НАСЧЕТ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНОМ

---

Рабочие группы, образованные во время учебного мероприятия, предложили также целый ряд конкретных решений, касающихся повышения эффективности сотрудничества между Народным собранием и Исполнительным комитетом, усовершенствования работы механизма сотрудничества между Народным собранием и парламентом Республики Молдова:

- преодоление недостатков, которые существуют в отношениях между Нарсобранием и Исполкомом, что может быть достигнуто за счет определения эффективных механизмов урегулирования споров между двумя учреждениями;
- постепенное уменьшение взаимного недоверия между органами центральной и региональной власти, что может быть достигнуто за счет повышения эффективности механизмов

сотрудничества — постоянная рабочая группа, созданная Народным собранием и парламентом Республики Молдова, активное участие представителей Исполкома в работе коллегий министерств;

- устранение недостатков, обусловленных разным толкованием норм Закона об особом правовом статусе Гагаузии; в этом смысле необходимо, прежде всего, найти принципиальные решения, а затем определить конкретные механизмы преодоления существующих проблем;
- возвращение (восстановление) органами центральной власти своих полномочий, предусмотренных законом, в том числе восстановление деконцентрированных служб в автономии;
- восстановление доверия избирателей к региональным избранникам (рост явки на

выборах) через более эффективную коммуникацию между избирателями и избранниками, правильное информирование избирателей о работе депутатов посредством официальной веб-страницы Народного собрания.

Поэтапное решение указанных проблем позволит создать предпосылки для повышения эффективности работы Народного собрания и соблюдения существующих правовых норм при обеспечении процесса принятия решений в интересах избирателей и заинтересованных групп.

## IV. Механизм взаимодействия между Народным собранием и парламентом Республики Молдова

### 4.1. ЦЕЛИ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В ходе проходившего 14-15 ноября 2022 года учебного мероприятия был обозначен ряд проблем в отношениях между Народным собранием и парламентом Республики Молдова. В этой связи следует отметить, что постоянный механизм взаимодействия между Народным собранием Гагаузии и парламентом Республики Молдова был учрежден Постановлением парламента № 206 от 20 ноября 2015 года о создании рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных норм функциональности автономного территориального образования Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова об особом статусе АТО Гагаузия. Создание и работа постоянной группы учитывали рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам и Совета Европы, а также положения Европейской хартии местного самоуправления.

Рабочую группу создали на паритетной основе из представителей Народного собрания Гагаузии и представителей фракций парламента Республики Молдова согласно распоряжениям руководства Народного собрания Гагаузии и, соответственно, парламента Республики Молдова. Помогают постоянной рабочей группе эксперты Секретариата парламента, Главное

юридическое управление, Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету, Комиссия по экономике, бюджету и финансам и пр.

Закреплены следующие задачи рабочей группы:

- налаживание постоянного диалога между парламентом Республики Молдова и Народным собранием Гагаузии для обеспечения в рамках конституционных норм функциональности АТО Гагаузия и положений законодательства Республики Молдова;
- анализ соответствия положений Закона № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери) положениям Конституции Республики Молдова и внесение предложений о поправках, которые исключили бы возможные противоречия;
- разработка плана действий по обеспечению функциональности особого статуса АТО Гагаузия и законодательства Республики Молдова в соответствии с положениями Конституции и Законом № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери);
- совершенствование национального законодательства об особом статусе АТО Гагаузия и разграничение полномочий центральных

органов и органов автономии путем анализа национального законодательства и законодательства автономии и подготовки проектов их изменения и дополнения;

- выработка рекомендаций по улучшению взаимодействия между центральными властя-

ми и АТО Гагаузия в соответствии с положительными европейскими практиками;

- создание постоянного механизма консультаций для предупреждения и разрешения возможных затруднений в отношениях между центральными властями и АТО Гагаузия.

## 4.2. РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСТОЯННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

---

Деятельность постоянной рабочей группы фактически началась в 2016 году, когда были утверждены 32 решения. Вначале усилия постоянной рабочей группы были нацелены на ее институционализацию и урегулирование проблем организационного плана. Данному аспекты были посвящены 4 решения. Другой пакет документов фокусировался на необходимости укрепления особого правового статуса Гагаузии посредством гармонизации смежного законодательства с нормами Закона № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери); укреплении административной способности секретариата НСГ; использовании средств Экологического и Дорожного фондов и региональном развитии Гагаузии; политике финансирования за счет международных кредитов, направленных на публичную инфраструктуру и развитие с учетом пропорционального соотношения населения АТО Гагаузия; улучшении социально-экономической ситуации в Автономном территориальном образовании Гагаузия; кадровой политике в области правосудия для АТО Гагаузия; финансировании региональной общественной вещательной организации Компании Teleradio-Găgăuzia; статусе Офиса срочной медицинской помощи и пр.

В 2017 году работу начал новый созыв Народного собрания. Постоянная рабочая группа утвердила 12 решений насчет: разработки устойчивых решений по гармонизации национальных нормативных рамок и нормативных рамок АТО Гагаузия; разграничения полномо-

чий АТО Гагаузия в культурной деятельности в области библиотечного дела; разграничения полномочий АТО Гагаузия в культурной деятельности в области музейного дела; разграничения полномочий АТО Гагаузия в проекте закона о режиме военно-мемориальных объектов; утверждения Дорожной карты Рабочей группы по обеспечению в рамках конституционных рамок функциональности АТО Гагаузия и законодательных положений Республики Молдова.

В 2018 году постоянная рабочая группа утвердила 12 решений, они были посвящены преимущественно сфере культуры, здравоохранения, экологическим и экономическим проблемам. Впервые в конце года был обнародован Отчет о деятельности рабочей группы. Из-за парламентских выборов и последовавшего политического кризиса в 2019 году постоянная рабочая группа практически не принимала решений по вопросам, представляющим взаимный интерес. Только к концу года состав рабочей группы обновили.

В 2020 году постоянной рабочей группе удалось утвердить 5 решений, в том числе по актуализации Плана мероприятий на соответствующий год. Среди приоритетов значилась гармонизация национального и регионального законодательства в таких областях, как: трудовые отношения, государственная служба, некоммерческие организации, общественный порядок, электоральный процесс, функционирование децентрализованных служб, правосудие и пр.

В течение 2021 года постоянной рабочей группой были утверждены 5 решений. Спектр затронутых аспектов охватил фитосанитарную область. Особой проблемой стали консультации центральных властей с властями АТО Гагаузия в процессе принятия решений, в процессе пересмотра Закона о принятии Регламента Парламента. И в 2022 году указанная проблема

осталась актуальной для постоянной рабочей группы. Также были предусмотрены меры для гармонизации регионального и национального законодательства в области образования, для разработки и внедрения языковой политики. На перспективу запланировано изучение способов децентрализации госслужб в государствах ЕС с целью их применения в Республике Молдова.

## V. Текущие проблемы, решение которых может стать примером на будущее

### 5.1. РЕАЛИЗАЦИЯ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ПО ВОПРОСАМ, СВЯЗАННЫМ С ИНТЕРЕСАМИ ГАГАУЗИИ

Народное собрание Гагаузии издало 6 июля 2022 года декларацию, чтобы обозначить факт пренебрежения центральными властями Республики Молдова нормами статьи 12 Закона № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери) от 23.12.1994. Данная статья гласит, что Гагаузия принимает участие в осуществлении внутренней и внешней политики Республики Молдова по вопросам, касающимся интересов Гагаузии. Однако на самом деле:

- процедура получения Республикой Молдова статуса страны-кандидата на вступление в Европейский союз проходила в режиме отсутствия прозрачности, без вовлечения властей Гагаузии;
- власти автономии отстранили от участия в процедуре анкетирования для получения страной статуса кандидата на вступление в Европейский союз.

В этой же связи в декларации указывалось и на другие отклонения от названного закона и содержалась отсылка к необходимости создания механизма гарантий прав и полномочий региональной власти. Этой проблемой должны заниматься наряду с Совместной рабочей

группой Народного собрания и парламента Республики Молдова и другие институции, посредством которого будет поддерживаться постоянный официальный диалог между центральными и региональными властями.

Несоблюдение центральными властями норм **Закона № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери)** в процессе получения статуса страны-кандидата на вступление в ЕС влечет за собой отрицательные последствия, культивируя евроскептицизм среди жителей Гагаузии. Соответственно, авторы декларации призвали власти Республики Молдова устранить допущенные ошибки через применение правовых норм насчет реализации политических и экономических прав региона.

В новых обстоятельствах, сложившихся в связи с получением Республикой Молдова статуса страны-кандидата на присоединение к ЕС, Народное собрание, если сочтет нужным, обратится к руководству Европейского союза и дружественных стран, чтобы добиться гарантий в защите законных прав.

## 5.2. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДЕПУТАТОВ ИЗ ГАГАУЗИИ В ПАРЛАМЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Среди требований, носящих практически постоянный характер, выдвигаемых депутатами Народного собрания парламенту Республики Молдова, значится и гарантированное политическое представление в законодательном форуме страны депутатов, избранных от Гагаузии. У этой проблемы давняя история. После провозглашения независимости Республики Молдова во всех парламентских созывах граждане гагаузской национальности были представлены сообразно их процентному соотношению к общей численности населения.

Представители Нарсобрания настаивают на реализации территориального, а не этнического принципа представления Гагаузии в парламенте Республики Молдова. Их довод сводится к тому, что этнические гагаузы, избираемые в парламент Республики Молдова, могут быть из любого региона страны, к тому же у них, не исключено, может не быть никакой тесной связи с гагаузской автономией. Создание избирательных округов в Гагаузии для избрания депутатов пропорционально числу избирателей может оказаться самой лучшей гарантией представления в парламенте страны.

Данная проблема вернулась на повестку в связи с утверждением нового Кодекса о выборах Республики Молдова. Документ предусматривает, что избирательная система для выборов в парламент абсолютно пропорциональная: одна страна — один избирательный округ. Данная избирательная система использовалась и ранее в девяти из десяти организованных парламентских выборов. Каждый раз гагаузские кандидаты баллотировались в парламент по общенациональным спискам политических партий. Разумеется, гагаузские кандидаты могли участвовать в выборах в указанной системе и как политически неприсоединившиеся самовыдвиженцы, убеждая избирателей из Гагаузии проголосовать за

них. Вместе с тем, оказалось, что избиратели в Республике Молдова не склонны поддерживать независимых кандидатов. В электоральной истории Республики Молдова самовыдвиженец ни разу не избирался в рамках абсолютно пропорциональной избирательной системы.

С утверждением Постановления Конституционного суда № 5 от 25.02.2020 насчет **числа необходимых членов для регистрации политической партии**, в принципе, была предоставлена возможность для регистрации региональных партий. Таким образом, существует возможность призвать избирателей из Гагаузии голосовать за региональные партии, если таковые появятся. Однако ранее такой механизм не был опробован, поэтому существует риск, что избиратели будут сбиты с толку, когда столкнутся с дилеммой, поддерживать по уже сложившейся традиции национальные партии или же отдать свой выбор в пользу региональных политформирований.

Большинство национальных партий ратует за сохранение пропорциональной избирательной системы в качестве инструмента укрепления партий и их пропорционального представления в парламенте. В таких условиях решить проблему гарантий для представления Гагаузии в парламенте можно будет путем перехода от абсолютной пропорциональной системы к ограниченной пропорциональной, когда страна делится на многомандатные округа, а одним из таких округов становится Гагаузия, которой распределяется число мандатов, пропорционально числу избирателей. Остальные округа могут совпадать с регионами развития — Север, Центр, Юг, муниципий Кишинев, установленными Законом № 438 о региональном развитии в Республике Молдова от 28.12.2006. До окончательного урегулирования приднестровской проблемы избирателей из левобережья Днестра можно будет прикрепить к существующим округам.

## 5.3. СОТРУДНИЧЕСТВО ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НАЦИОНАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

Утверждение нового Кодекса о выборах Республики Молдова выводит на первый план и проблему взаимодействия избирательных органов национального и регионального уровней. Выборы на национальном уровне (парламентские, президентские, общие местные, общереспубликанские референдумы и пр.) организуются и проводятся Центральной избирательной комиссией Республики Молдова (ЦИК). Региональные выборы (на должность Главы (Башкана) Гагаузии, в Народное собрание Гагаузии (НСГ) и референдумы в рамках АТО Гагаузия) организует и проводит Центральная избирательная комиссия Гагаузии (ЦИКГ). ЦИК и ЦИКГ — независимые и функционально автономные учреждения. Они взаимодействуют путем обмена опытом и информации для обучения служащих избирательной сферы и единообразного применения избирательных процедур. Подобный тип отношений между ЦИК и ЦИКГ должен получить надлежащее освещение в новом Кодексе о выборах Республики Молдова, чтобы установить статус всех служащих избирательной сферы и законодательно создаваемых избирательных органов страны. Поскольку правовые нормы относительно полномочий и компетенций ЦИК утверждаются парламентом, а насчет ЦИКГ — Народным собранием Гагаузии, сотрудничество между двумя учреждениями должно опираться на несколько простых и четких принципов:

### **А. Соблюдение иерархии законов.**

Существующие на национальном и региональном уровнях регламентирующие положения следует соблюдать. К примеру, названия и полномочия двух избирательных органов предусмотрены законами Республики Молдова: Кодексом о выборах Республики Молдова и Законом № 344-XIII об особом правовом статусе Гагаузии от 23 декабря 1994 года (см ст. 12 ч. (3). п. d)). Соответственно, новый Кодекс о выборах

не может изменять название и круг полномочий ЦИКГ, которые нельзя изменить, расширить или сократить. Допускается только, чтобы для законно создаваемых избирательных комиссий административно-территориальных единиц с особым статусом (для Гагаузии, а в перспективе и для приднестровского региона) определили некое общее нарицательное название, которое будет надлежащим образом закреплено в Кодексе о выборах Республики Молдова.

### **В. Стандартизация всех избирательных процедур.**

Взаимодействие между двумя учреждениями сводится к обеспечению с общего согласия тех же стандартов в процессе подготовки и реализации права голоса граждан на национальном и региональном уровнях. Также необходимо гарантировать посредством закона сотрудничество центрального и регионального избирательного органов с другими государственными учреждениями.

### **С. Взаимное согласование деятельности.**

ЦИК и ЦИКГ могут координировать свою деятельность в областях, не предполагающих иерархических взаимоотношений, таких как обучение служащих избирательной сферы, аккредитация международных наблюдателей, взаимный обмен опытом и необходимой информацией для обеспечения прозрачности избирательного процесса.

### **Д. Соблюдение последовательности.**

К существующим проблемам должен существовать концептуальный подход. Затем на этапах их решения следует соблюдать концептуальные рамки. В этом смысле в Кодексе о выборах Республики Молдова необходимо избежать двусмысленных или противоречивых формулировок, касающихся отношений между ЦИК и ЦИКГ.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы и рекомендации настоящего отчета носят преимущественно практический характер и исходят из дебатов, происходивших во время встреч, деятельности в рамках рабочих групп с участием депутатов, служащих Аппарата Народного собрания и экспертов, равно как и из замечаний, сделанных в процессе мониторинга пленарных рабочих заседаний НСГ:

- А.** Обновление и развитие официальной веб-страницы Нарсобрания, чтобы освещать работу законодательного форума и обеспечить прозрачность процесса принятия решений, привлечь и сохранить интерес избирателей к работе представительного органа;
- В.** Разработка и утверждение внутренних регламентов, которых нет в настоящее время, что позволит обеспечить эффективность учреждения и избежать неясностей;
- С.** Систематизация документооборота — такой инструмент решит целый ряд проблем для большинства задействованных в процесс сторон, а именно Аппарата, депутатов и пр.;
- Д.** Укрепление организационной и функциональной способности Аппарата Нарсобрания. Поскольку большинство депутатов не работают на постоянной основе, главная задача по обеспечению нормального функционирования НСГ возлагается — по всем аспектам — на Аппарат. Речь идет в этом смысле о коммуникации, представлении разрабатываемых проектов на экспертизу и обороте документов, оказании НСГ помощи и содействия в его работе, связанной с исполнением контрольных функций;
- Е.** Разработка законодательного плана с привлечением к этому процессу групп депутатов (фракций) и руководства Народного собрания. Это стало бы проявлением политической воли, к которой отсылали участники дебатов;
- Ф.** Уточнение статуса депутатов НСГ, повышение их профессионального уровня путем закрепления постоянной основы их работы либо путем более частого привлечения депутатов к решению проблем, относящихся к сфере их профессиональной деятельности;
- Г.** Тщательное соблюдение законотворческих процедур как на этапе инициирования, разработки, составления экспертиз и внесения поправок в проекты, так и на заключительном этапе утверждения и опубликования законодательных актов;
- Н.** Усвоение и использование государственного языка — таким образом можно будет обеспечить совместное участие в разработке законов на национальном уровне, это позволит избегать случаев ознакомления постфактум с заключительной версией законов и нормативных актов, когда депутаты НСГ ввиду указанных обстоятельств (незнание госязыка/недостаточное владение госязыком) не имеют возможности участвовать в разработке документов и во внесении в них поправок;
- І.** Постепенное уменьшение взаимного недоверия между органами центральной и региональной власти, что будет достигнуто через повышение эффективности механизмов сотрудничества — постоянная рабочая группа, созданная Народным собранием и парламентом Республики Молдова, а также через активное участие представителей Исполкома в коллегиях министерств;
- Ј.** Устранение уязвимостей, обусловленных разным толкованием норм Закона об особом правовом статусе Гагаузии. В этом смысле необходимо, прежде всего, найти принципиальные решения по существующим вопросам, а затем — и конкретные механизмы для их преодоления;
- К.** Привлечение помощи со стороны центральных властей и партнеров по развитию для повышения эффективности деятельности Народного собрания и Аппарата, что будет официально закреплено посредством тщательно разработанных меморандумов о сотрудничестве, содержащих четкие нормы насчет помощи, оборудования, учебных мероприятия, консультации и пр., а также насчет обязанностей подписавших сторон.



Данный отчет разработан в рамках проекта «Укрепление диалога между Народным Собранием Гагаузии, гражданским обществом и жителями Гагаузии», который реализует Миссия ОБСЕ в Молдове в 2022 году совместно с Ассоциацией Демократии Участия «ADEPT». Миссия предоставила финансовую поддержку для подготовки данного отчета. Оказанная поддержка не означает одобрения со стороны Миссии содержания, дизайна или формы изложения содержащейся в отчете информации и мнений.