ПРОЕКТ, ФИНАНСИРУЕМЫЙ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПАРТИИ И ИХ ЭВОЛЮЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

ИССЛЕДОВАНИЕ

КОМРАТ 2018

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПАРТИИ И ИХ ЭВОЛЮЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Данное исследование было проведено в рамках проекта «Развитие гражданского общества в Гагаузии», реализуемого консорциумом организаций — Фонд Сороса в Молдове, Центр «Контакт» и ОО «Пилигрим-Демо» при финансовой поддержке Делегации Европейского союза в Республике Молдова.

Мнения и выводы, приведённые в исследовании, принадлежат их авторам и не обязательно отражают точку зрения Европейского союза, Фонда Сороса, Центра «Контакт» или ОО «Пилигрим-Демо».

Ответственный за издание: Михаил Сиркели

Автор: Игорь БОЦАН

Правила копирования

Использование фрагментов (цитат) текста из публикации возможно только с указанием «Пилигрим-Демо» как источника. Цитировать «Пилигрим-Демо» можно согласно следующему примеру: Игорь Боцан, «Региональные партии и их эволюция в Республике Молдова», «Пилигрим-Демо» (2018), http://piligrim-demo.org.md/category/cercetare.

Ул. Победы, 11, 3 этаж
МД-3805, Комрат
АТО Гагаузия
Республика Молдова
Офис: +373 298 80570
Офис: +373 298 80571
Эл. почта: info@piligrim-demo.org.md

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ _____ **стр. 4**

СООБРАЖЕНИЯ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА_____ **стр. 7**

ГЛАВА I. Стандарты по партийному законодательству. Резюмированное изложение европейского и евразийского опыта_____ **стр. 9**

ГЛАВА II. Эволюция законодательства Республики Молдова в отношении партий_____ **стр. 15**

ГЛАВА III. Эволюция и требования региональных партий на пространстве Европейского Союза_____ **стр. 21**

ГЛАВА IV. Региональные партии Республики Молдова. Случай автономии Гагауз Ери. _____ **стр. 30**

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ_____ **стр. 43**

ПРИЛОЖЕНИЯ_____ **стр. 46**

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование посвящено эволюции, роли и перспективам развития региональных политических партий в Республике Молдова. Существует ряд факторов законодательного, исторического и конъюнктурного характера, которые способствовали возникновению и деятельности нескольких региональных партий в южном регионе Республики Молдова, компактно населенном гражданами гагаузского происхождения.

В первоначальный период (1989–1998 гг.) были зарегистрированы и законно действовали три региональные партии. Деятельность одной из них была в определенном политическом контексте запрещена, менее чем через год с момента официальной регистрации. В период 1998–2006 гг. региональные партии не присутствовали на политической сцене Республики Молдова, это стало прямым следствием изменения закона о политических партиях в 1998 году. Региональные политические партии вновь стали возникать на политической арене начиная с 2006 года, но уже под прикрытием неправительственных организаций, обходя, таким образом, необходимость соблюдения затруднительных для выполнения условий, установленных законом.

Тот факт, что неправительственные организации стали своего рода ширмой для ведения политической деятельности с вовлечением в предвыборную конкуренцию в целях получения доступа к власти, мог бы набросить компрометирующую тень на деятельность общественных неправительственных организаций. Тем более что Республика Молдова направилась по пути очень ясного разграничения деятельности неправительственных организаций, а лучше сказать, некоммерческих организаций, основанных на объединении граждан для достижения определенных целей, преследующих общественный или личный интерес. Таким образом, профессиональные союзы, религиозные культы, фонды и общественные объединения[1] (пацифистские, защищающие и продвигающие права человека, объединения женщин, ветеранов, лиц с ограниченными возможностями, детские и молодежные, научные, технические, экологические, культурно-образовательные, спортивные общества, творческие союзы, другие объединения физических и/или юридических лиц) имеют цели, отличающиеся от целей политических партий.

Сразу следует отметить тот факт, что законодательство Республики Молдова о политических партиях никогда не предусматривало, явно выраженным образом, что региональные партии запрещены, как это предусмотрено в законодательстве некоторых государств. Но условия в отношении создания партий были сформулированы таким образом, что региональные формирования просто не могли быть зарегистрированы. Такое положение дел фактически вменяет необходимость вынесения на обсуждение проблемы региональных партий и тем самым необходимости либерализации законодательства о региональных партиях. Кроме того, хотя это исследование не относится к

[1] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=325424

эволюции партийной системы из приднестровского региона, находящегося вне пределов конституционного пространства Республики Молдова, соответствующая проблема не должна выходить из поля зрения властей и общественного мнения. И, что важно, имея в виду программные усилия молдавских органов управления в плане урегулирования приднестровского вопроса, будет уместным принять во внимание, что в соответствующем регионе установилась определенная партийная система, которая должна будет, раньше или позже, быть интегрированной в политическую систему страны, что может быть реализовано естественным путем в форме региональных партий.

Отправным пунктом для обсуждения региональных партий должно стать понимание того факта, что современные демократии являются, практически без исключений, партийными демократиями. В общих чертах, политические партии являются объединениями граждан, посредством которых они вовлекаются в процесс установления репрезентативного правления. Эти репрезентативные правления являются выражением результатов выборов, в которых политические партии выступают главными действующими лицами. И все же следует иметь в виду, что существование политических партий, в общем и целом плюрализма, не обеспечивает развития демократического общества. Скорее можно утверждать, что наличие многопартийных систем является необходимым, но недостаточным условием для демократического развития обществ. Существуют также и другие очень важные факторы, которые являются неотъемлемыми для обеспечения демократического правления. Речь идет, в первую очередь, о политической культуре, доминирующей в обществе, региональном и историческом политическом контексте, и т.д.

Хотя роль и важность политических партий хорошо известны, разнообразие регулирующих предписаний в отношении их функционирования стало предметом исследований относительно недавно. Резюмированное изложение основных принципов и регулирующих предписаний приводится в исследовании *Guidelines on political party regulation*[2], проведенном под эгидой Венецианской комиссии (официальное название: *Европейская комиссия за демократию через право*).

Можем заключить, что, в общих чертах, в последние 30 лет с официального появления многопартийности в Молдове законодательство о политических партиях претерпело определенные изменения, его предписания становились все более жесткими и более трудными для исполнения. Поэтому важно сравнить эволюцию развития законодательства Республики Молдова о политических партиях с законодательством стран Европейского союза, с одной стороны, и с законодательством стран постсоветского пространства — с другой. Применение такого подхода является необходимым в силу того факта, что, будучи ассоциированной с Европейским союзом, Республика Молдова должна развиваться на основе положений Соглашения об ассоциации[3], которое предусматривает регулирующие предписания, основанные на ценностях и стандартах, применимых практически во всех областях социально-экономической и политической жизни. В то же время, исторические и

[2] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e
[3] http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf

гуманитарные связи со странами из постсоветского пространства по-прежнему представляют большой интерес для широкого сегмента граждан Республики Молдова, в особенности для тех, которые идентифицируют себя как русскоязычных и ратуют за сохранение и развитие тесных отношений с постсоветскими республиками или теми, что входят в состав Евроазиатского экономического союза. В ходе сравнения можно получить значительно более рельефную картину развития и влияния деятельности региональных партий из упомянутых пространств. Отдельный интерес представляет возможность понимания мотивов, которые привели к необходимости возникновения региональных партий, преимуществ и выгод, которые вызвало их появление, их избирательной и политической успешности или неуспешности, линий поведения во времена, когда они находились в оппозиции, и в последующем, когда получили доступ к власти в альянсах с национальными партиями.

В заключение, учитывая необходимость гарантирования основных прав и свобод граждан, в настоящем случае свободы объединения в партии и другие социально-политические организации, предусмотренные статьей 41 Конституции[4], должны быть найдены конкретные ответы и рекомендации в отношении возможности уточнения и создания нормативно-правовой базы, без допущения разночтений, для деятельности региональных партий в Республике Молдова. Это очень важно также и с точки зрения реформы органов местного публичного управления[5] и административной реорганизации территории страны, которые предусматриваются к осуществлению незамедлительно после парламентских выборов, которые состоятся в феврале 2019 г.

[4] http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731

[5] https://adevarul.ro/moldova/politica/aproape-900-primarii-mult-pavel-filip-anunta-incepe-reforma-administratiei-publice-locale-1_5a4b4558d7af743f8df63605/index.html

СООБРАЖЕНИЯ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА

Реализация настоящего исследования исходит из осознания конкретных реалий Республики Молдова — официальное существование регионов развития[6], в число которых входит также и Автономное территориальное образование Гагаузия[7], имеющее также и статус автономии, закрепленный в Конституции страны[8]. Принимая во внимание тот факт, что проблемы, относящиеся к:

- преобразованию регионов развития в структуры с аутентичным экономическим потенциалом;
- административно-территориальной реорганизации страны путем предоставления реальных полномочий новым административным единицам, в частности, посредством децентрализации и обеспечения местной автономии;
- урегулированию приднестровского вопроса посредством предоставления определенного юридического статуса и утверждения уровня автономии и т.д.,

представляют большой общественный интерес, данное исследование направлено на поиск приемлемого подхода к решению упомянутых проблем — демократического, сходного с применяемым в странах европейского пространства. Констатируя, что современные демократии являются исключительно партийными демократиями, а региональные партии являются агентами и активными сподвижниками интересов регионов, авторы исследования задались целью изыскать ответы на ряд вопросов, носящих характер в большей степени практический, нежели теоретический:

- является ли гарантированной в Республике Молдова свобода политических партий, в том числе региональных? Насколько хорошо вписывается законодательство Республики Молдова по политическим партиям в стандарты, установленные специализированными европейскими учреждениями и организациями, такими как Венецианская комиссия и ОБСЕ?
- почему после периода законной деятельности региональных партий в Республике Молдова они видятся вынужденными осуществлять деятельность, маскируясь под юридической формой неправительственных организаций (НПО), которые, согласно их уставам, не преследуют политических целей, но фактически оказываются в полной мере вовлеченными в выборную и политическую деятельность?
- существуют ли еще в европейском пространстве, к западу или к востоку от Республики Молдова, сходные примеры, когда региональные партии действуют, имея статус неправительственных организаций? Если да, то каковы причины такого положения дел и его влияние на сообщества,

[6] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=320885
[7] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311656&lang=1
[8] http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731 (Статья 111)

интересы которых представляют такого рода партийные неправительственные организации?

- будет ли способствовать либерализация законодательства о партиях скорейшему обретению официального статуса региональными партиями? Будет ли это представлять преимущество или опасность для развития Республики Молдова? Станут ли региональные партии факторами для продвижения следующих идеологий: регионалистской, автономистской, федералистской или сепаратистской?
- какими видятся положительные или отрицательные стороны деятельности региональных партий в странах европейского пространства? Почему на посткоммунистическом пространстве, и в особенности на постсоветском пространстве, деятельность региональных партий видится сильно затрудненной или даже является запрещенной?
- какова эволюция требований региональных партий на европейском пространстве? Сколько времени потребовалось региональным партиям для получения уступок со стороны центральных органов власти? Как развивались отношения между региональными и национальными партиями? Каковы самые знаменательные успехи региональных партий — децентрализация местного управления, разбивка территорий соответствующих стран на регионы, автономизация или федерализация унитарных государств?
- Как развивались на европейском пространстве отношения «центр — провинция» под влиянием деятельности региональных партий? Может ли деятельность региональных партий выступать средством для избавления от превратной интерпретации понятия провинциальности, воспринимаемого как отсталость и неразвитость по сравнению с метрополией? Может ли деятельность региональных партий в какой-то степени ограничить привилегию центра в «делании политики», принося аутентичную политику также и в регионы? Может ли применение таких подходов способствовать повышению степени единообразия на всей территории страны в уровне интенсивности политической, социально-экономической и культурной жизни?

Поиск ответов на эти вопросы сквозь призму опыта эволюции региональных партий европейского пространства будет направляться формулированием конкретных заключений и рекомендаций для конкретной ситуации, существующей в Республике Молдова.

ГЛАВА I. СТАНДАРТЫ ПО ПАРТИЙНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ.

РЕЗЮМИРОВАННОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО И ЕВРАЗИЙСКОГО ОПЫТА

1.1. Общие принципы

В 2010 г. Венецианская комиссия[9] в партнерстве с ОБСЕ[10] разработала и опубликовала Рекомендации по политическим партиям[11], документ был принят на 84-м пленарном заседании, состоявшемся 15–16 октября 2010 г.
Документ определяет политическую партию как «объединение лиц с целью участия в управлении общественными делами, в том числе посредством выдвижения кандидатов для участия в свободных и демократических выборах». Таким образом, политические партии представляют собой коллективные платформы для выражения основного права людей на объединение и выражение, признанные Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) по праву действующими лицами демократических процессов. Юриспруденция ЕСПЧ[12] в отношении политических партий отмечает, что по природе роли, исполняемой в социально-политической жизни страны, политические партии: способны оказывать влияние на государственный политический режим в совокупности; отличаются от любых других организаций, действующих в области политики; представляют собой способ придания ценности свободе объединения, необходимой для надлежащего функционирования демократии.

Рекомендации Венецианской комиссии основываются на 10 принципах, при соблюдении которых будет реализован полный спектр составляющих, обеспечивающих в полной мере право граждан на объединение:

- **Свобода.** Объединение граждан в партии является добровольным и не может быть ограничено. Также никто не может обязываться к присоединению к той или иной политической партии;
- **Защита прав.** Право на объединение в партии должно обеспечиваться и охраняться государствами. Государства обязаны развивать в законодательных регулирующих предписаниях соответствующие механизмы для облегчения реализации права граждан на объединение, равно как и невмешательство других частных или публичных учреждений в законную деятельность гражданских политических объединений;
- **Легальность**. Функционирование политических объединений граждан должно осуществляться в рамках твердо установленной нормативно-правовой базы. Любые ограничения в реализации гражданских прав должны быть явно выраженным образом предусмотрены в законе, на основании убедительных обоснований;

[9] http://www.venice.coe.int/webforms/events/
[10] https://www.osce.org/
[11] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e
[12] https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-5004

- **Пропорциональность**. Ограничения, налагаемые законом в отношении регистрации и деятельности политических партий, должны быть пропорциональны факторам, их вызвавшим. Санкции, предусмотренные законом, за нарушения, допущенные в деятельности партий, должны быть пропорциональными. Роспуск партий должен считаться по праву крайне суровым наказанием, которое может быть наложено пропорционально опасности для функционирования демократического общества;
- **Отсутствие дискриминации.** Законодательные предписания в отношении партий не должны допускать дискриминации граждан по таким критериям, как расовая, гендерная или религиозная принадлежность, политические воззрения, этническое или социальное происхождение, уровень экономического благосостояния, место рождения, сексуальная ориентация и т.д. Конечно же, этот род предписаний никоим образом не вменяет обязательства принимать в парии лиц, не разделяющих цели формирования;
- **Равное отношение.** Все лица и группы лиц должны встречать равное отношение, согласно закону, со стороны уполномоченных органов, когда они предпринимают меры по регистрации политической партии. Никакое лицо или группа не могут подвергаться дискриминации при приложении ими усилий в этом направлении. Для искоренения предрассудков, укоренившихся в обществе по отношению к некоторым лицам или группам, и предоставления равных прав, к примеру, женщинам, а также представителям меньшинств, допускаются меры по исключительному продвижению их прав, которые не могут расцениваться как дискриминационные по отношению к другим категориям;
- **Политический плюрализм**. Законодательные предписания должны быть направлены на обеспечение политического плюрализма. Обеспеченная гражданам возможность иметь доступ к различным точкам зрения, политическим программам и платформам рассматривается как критически важный элемент, лежащий в основе устойчивого демократического общества;
- **Единообразное применение** законодательства в отношении партий. Единообразное и корректное применение законодательных предписаний в отношении деятельности политических партий должно быть вменено в качестве задачи для исполнения государственным учреждениям, пользующимся авторитетом и высоко ценимым за беспристрастность. Решения, оказывающие влияние на деятельность политических партий, должны приниматься оперативно и корректно, в особенности во время проведения избирательных кампаний;
- **Эффективная защита** против злоупотреблений. Партии должны располагать возможностью быстрого и эффективного ответа против действий или бездействия, в результате которых ущемляются основные права, включая право на объединение, выражение мнений, проведение собраний. Даже если упомянутые права относятся к индивидуальным, они должны распространяться также и на права коллективные;
- **Ответственность.** Политические партии могут пользоваться рядом привилегий в силу того факта, что являются обладателями юридического

статуса, утвержденного в соответствии с законом, преимуществами, которыми не могут располагать образования, существующие de facto, но не зарегистрированные соответствующим образом. Эти преимущества относятся к способу финансирования партий, в том числе и из государственных бюджетов, доступу к государственным средствам массовой информации во время избирательных кампаний и в периоды между избирательными кампаниями. Поэтому, располагая очевидными преимуществами, партии должны удостоверить свою ответственность, что должно выражаться путем соответствия требованиям законодательства в отношении предоставления периодической отчетности, полной и прозрачной, о деятельности партии и о распоряжении финансовыми средствами.

Следует отметить тот факт, что на пространстве ОБСЕ, которое охватывает не только европейское пространство, но также и часть евразийского, постсоветского пространства, нормативные предписания, касающиеся деятельности политических партий, широко варьируются и кардинально отличаются от одной страны к другой. Поэтому важно, чтобы принципы, сформулированные выше, развивались и применялись адекватно, с учетом политической культуры сообществ, традиций и наличествующих социально-политических контекстов, однако без ингибирования (сдерживания) регистрации и основной текущей деятельности партий.

1.2. Применение регулирующих предписаний на европейском пространстве [13]

Демократические традиции, укоренявшиеся веками в европейском пространстве, политика вовлечения граждан в управление общественными делами в большинстве государств Европейского союза привели к тому, что в 9 из 28 государств (около 1/3) Европейского союза не существует, в общем, закона в отношении политических партий (смотри Приложение I).
Политические партии в таких странах, как Бельгия, Дания, Ирландия, Франция, Италия, Люксембург, Мальта, Голландия и Швеция, являются неформальными объединениями граждан, которые заявляют о своем существовании, регистрируются как юридические лица для участия в предвыборных кампаниях согласно положениям законов о выборах. Из этих 9 стран, представляющих в данном исследовании **первую категорию**, всего в трёх странах избирательное законодательство предусматривает условия относительно минимального числа поддерживающих для участия в выборах. Так, в Дании объединения должны представить избирательному органу подписи не менее 1/175 части от общего действительного количества голосов, отданных во время предыдущих выборов. В Италии для участия в выборах партии должны предоставить избирательным органам определенное количество подписей, но соответствующее требование относится только к партиям, не имеющим представительства в парламенте. В Швеции для участия в выборах партии должны предоставить не менее 1500 подписей избирателей. В подобных обстоятельствах ЕСПЧ установил, что

[13] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO_ET(2012)462512_EN.pdf

законодательные требования стран-членов Совета Европы в отношении регистрации партий не являются ущемляющими права на объединение. Поскольку тенденция регулирования финансирования партий из государственных бюджетов стала проявляться в последние десятилетия, законодательные требования к регистрации партий могут рассматриваться, скорее, как необходимость для получения поддержки из государственного бюджета.

Вторая категория, представленная шестью странами ЕС — Германией, Грецией, Испанией, Кипром, Австрией и Соединенным Королевством, располагают законами о политических партиях, которые не вменяют никаких ограничений или требований относительно количества членов или сочувствующих для того, чтобы быть зарегистрированными уполномоченным органом.
Третья категория, в которую входят четыре страны ЕС — Румыния, Венгрия, Словения и Латвия, имеет законы, регулирующие регистрацию и деятельность политических партий, которые предусматривают необходимость чисто символического количества подписей или членов для регистрации. Например, в Румынии для регистрации политической партии необходимо наличие минимум трёх членов. В Венгрии являются необходимыми подписи членов-участников собрания, посвященного учреждению партии, без уточнения их количества. В Латвии и Словении являются необходимыми подписи не менее чем 200 членов-основателей.
Четвертая категория, включающая Чехию, Эстонию, Литву и Польшу, имеет в законодательных предписаниях требование наличия минимум 1000 членов для регистрации партий — приблизительно столько, сколько принимают участие в учредительном собрании.

Наконец, в заключение, в **пятой категории** сгруппированы страны-члены ЕС, в которых наличествуют серьезные препятствия для регистрации партий. Так, в Болгарии закон предусматривает наличие по меньшей мере 2500 членов, предоставления регистрационному органу подписей не менее 50 членов инициативной группы и минимум 500 подписей членов-основателей. В Финляндии, при регистрации необходимы подписи минимум 5000 граждан, а в Словакии — 10 000. Все же самым важным случаем является случай Португалии, где закон о партиях предусматривает, что для регистрации необходимо по меньшей мере 7500 подписей, и является также единственным исключением на пространстве ЕС в плане явно выраженного запрета на регистрацию региональных партий посредством конституционной нормы. Так, статья 6 Конституции[14] Португалии гласит: «*Унитарное государство, организованное для соблюдения автономии местных органов управления и демократической децентрализации администрации. Азорские острова и Мадейра являются автономными регионами со своими собственными политическими и административными статусами, а также со своими органами самоуправления*». В силу автономии этих двух архипелагов, утвержденной в Высшем законе, часть (4) статьи 51 явным образом гласит, что «*никакая партия не может быть*

[14] https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf

учреждена, если ее уставное название и цели указывают на ее региональный характер».

1.3. Применение регулирующих предписаний на постсоветском пространстве

На постсоветском пространстве регулирующие предписания и требования в отношении регистрации политических партий являются намного более взыскательными, чем на пространстве ЕС (смотри Приложение II). Такая сложившаяся ситуация имеет свое объяснение, как через существование патриархальной политической культуры, традиций авторитарности, так и через контекст, в котором возникли независимые государства после распада СССР. Речь идет о существовании, за малыми исключениями, межэтнической напряженности или межнациональных конфликтов на территории практически всех постсоветских государств.

Сквозь призму стандартов Венецианской комиссии и ОБСЕ (см. главу 3 настоящего исследования) **самый либеральный закон в отношении партий действует в Кыргызстане**, где не предусмотрено препятствий никакого рода при регистрации политических партий. Единственное требование заключается в том, что в учредительном конгрессе партии должны участвовать не менее 10 граждан, имеющих право голоса.

Во **вторую категорию** стран, с относительно простыми регулирующими предписаниями для регистрации партий, входят Азербайджан, Грузия и Беларусь. В этих странах для регистрации партий необходимо предоставить доказательства наличия по меньшей мере 1000 членов, при этом нет требований в отношении минимального количества территориальных ответвлений или количества их членов. Следовательно, в этих странах не должно быть какого-либо рода препятствий для регистрации региональных партий.

В **третью категорию** входят три страны — Российская Федерация, Армения и Таджикистан, законы которых в отношении партий не требуют наличия очень большого количества членов, но вместо этого предусматривают необходимость наличия определенного количества территориальных ответвлений. Так, в Российской Федерации для регистрации партий необходимо минимум 500 членов, а также наличие ответвлений как минимум в половине субъектов федерации. В Армении — 1000 членов как минимум в 1/3 административно-территориальных единиц. В Таджикистане — 1000 членов как минимум в половине административно-территориальных единиц. В этих странах регистрация региональных партий может быть несколько затруднена, но в достаточной мере доступна.

В **четвертую категорию** входят четыре государства — Молдова, Украина, Узбекистан и Казахстан. Отличительной особенностью этих стран является то, что комплекс условий для регистрации партий является достаточно взыскательным. Так, в Республике Молдова для регистрации партии необходимо наличие не менее 4000 членов не менее чем в половине районов страны, минимум по 120 членов в каждом из соответствующих районов. В Украине — не менее 10 000 подписей, собранных минимум в 2/3 регионов и ведущих

происхождение как минимум из 2/3 районов соответствующих регионов. В Узбекистане — 20 000 подписей, собранных не менее чем в половине из 16 регионов страны. В Казахстане — 40 000 членов с представлением во всех без исключения регионах страны, но не менее 600 членов в каждом регионе.

Наконец, **в пятую категорию** входит Туркменистан, где закон в отношении партий предусматривает необходимость наличия всего 1000 членов для регистрации, но который запрещает явно выраженным образом регистрацию региональных партий (ст. 6).

ГЛАВА II. ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В ОТНОШЕНИИ ПАРТИЙ

25 августа 1989 года, одновременно с принятием Постановления Президиума Верховного Совета МССР «О временном порядке регистрации общественных объединений граждан в Молдавской ССР», фактически был дан старт развитию многопартийности. Этот процесс описан в подробностях в книге воспоминаний первого Президента Республики Молдова Мирчи Снегура, в главе *«Крещение многопартийности».* Автор отмечает: *«Для меня этот вопрос был вопросом престижа, поэтому я настаивал, со всем динамизмом, на том, чтобы проблема была решена. Хотя члены президиума были досконально знакомы с проектом, они свернули обсуждения и на этот раз. У некоторых из них начали появляться сомнения, которые они мотивировали тем, что регистрация других движений приуменьшит роль коммунистической партии, профсоюзов и комсомола. Мы были так воспитаны — в вере одной-единственной партии. С большим трудом мне удалось направить дискуссии в надлежащее русло. У меня тоже были иллюзии, которые я использовал в качестве аргументов. Так, я поддерживал идею о том, что новые общественные организации будут осуществлять свою деятельность под эгидой советской власти и будут мобилизованы для достижения общих целей… **Принципиально то, что 25 августа 1989 года был дан старт законной многопартийности в Республике Молдова**, что привело к тому, что в очень скором времени ее политический спектр стал достаточно разнообразным. Не знаю, почему этот эпизод нашей истории был предан забвению. Но я им горжусь»*[15].

Два месяца спустя, 26 октября 1989 года, Совет Министров Молдавской ССР зарегистрировал *Народный Фронт Молдовы; Интернациональное движение в защиту реструктуризации «Unitatea — Единство»;* ***Народное движение «Гагауз-Халкы»***. Знаменательно, что, хотя упомянутое Постановление Президиума Верховного Совета МССР «О временном порядке регистрации общественных объединений граждан в Молдавской ССР» носило временный характер, все же именно благодаря ему три упомянутые выше зарегистрированные объединения составили конкуренцию *Коммунистической партии СССР* на первых парламентских выборах, состоявшихся в феврале-марте 1990 года. Соответственно, через полгода после выборов нового Верховного Совета МССР (Парламента), в октябре 1990 года, им был разработан первый проект закона о партиях и социально-политических объединениях (проект был опубликован в газете «Moldova Suverană» 25 октября 1990 года). В преамбуле к проекту содержалась ссылка на то, что «право на объединение является неотъемлемой частью прав человека и гражданина», а «партии и общественно-политические организации признаются по праву добровольными объединениями граждан». Согласно проекту, основателями политических партий могли быть граждане МССР, достигшие возраста 18 лет, в количестве минимум **ста** человек.

[15] Mircea Snegur, Labirintul Destinului. Memorii. Volumul 1, (pagina 475)

Год спустя, 17 сентября 1991 г., Парламент принял Закон № 718-XII о партиях и других общественно-политических организациях. Под «другими социально-политическими организациями» понимались фронты, лиги, массовые политические движения и т.д. На том этапе положения закона в полной мере соответствовали стандартам по беспрепятственному учреждению и регистрации партий и общественно-политических организаций. Они определялись как «добровольные объединения граждан, учрежденные на основе общности концепций, идеалов и целей, способствующих реализации политической воли определенной части населения, и которые через своих представителей принимают участие в разработке политики республики, в управлении государственными делами, в решении экономических и социально-культурных задач». Уставы формирований регистрировались в случае, если они представляли доказательства наличия не менее 300 членов, программ и избранных органов управления. Качество члена должно было быть закреплено, запрещалась принадлежность к нескольким формированиям. Положения *Закона о партиях и других общественно-политических организациях* были настолько разрешительными, что всего через два года после его принятия, в канун предстоящих парламентских выборов, о которых в октябре 1993 года было объявлено, что они состоятся 27 февраля 1994 года, в Министерстве юстиции были зарегистрированы 26 политических формирований[16], среди которых была также и региональная партия (с территории, компактно населенной гагаузами) — ***Народная партия Гагаузии*** *(НПГ)*.

Первые существенные изменения в закон о партиях были внесены через два года после его принятия и были уточнены в преддверии предвыборной кампании перед проведением парламентских выборов, назначенных на 27 февраля 1994 года. Преследуемая цель была связана с прояснением и уточнением **условий финансирования партий**. Так, Законом № от 19.10.1993 г. были введены поправки в отношении запрещения финансирования партий, а также и передачи им материальных ценностей со стороны: иностранных государств, физических и юридических лиц, апатридов; государственных органов, государственных предприятий, организаций и учреждений; предприятий смешанного типа, если доля участия в них государства или иностранного учредителя в этих предприятиях составляет свыше 20%; незарегистрированных объединений граждан; анонимных лиц. Также устанавливалось, что фонд денежных средств партий и других общественно-политических организаций формируется из: вступительных взносов и членских взносов; прибыли, полученной в результате деятельности средств массовой информации; средств от продажи общественно-политической литературы, других агитационных и пропагандистских материалов, изделий с собственной символикой; от проведения фестивалей, выставок, лекций, других мероприятий; добровольных вкладов и пожертвований физических и юридических лиц.

Принятие Конституции 29 июля 1994 года установило роль политических партий. Статья 41 Высшего закона предусматривает роль и основные принципы

[16] http://www.e-democracy.md/parties/evolution/

учреждения и деятельности партий [17] : (1) Граждане могут свободно объединяться в партии и другие общественно-политические организации, способствующие выявлению и выражению политической воли граждан и участвующие в выборах в соответствии с законом; (2) Партии и другие общественно-политические организации равны перед законом; (3) Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов партий и других общественно-политических организаций; (4) Партии и другие общественно-политические организации, цели или деятельность которых направлены против политического плюрализма, принципов правового государства, суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, являются неконституционными; (5) Тайные объединения запрещены; (6) Запрещается деятельность партий, состоящих из иностранных граждан; (7) Государственные должности, занятие которых несовместимо с членством в партиях, устанавливаются органическим законом.

Следующий этап пересмотра закона о партиях наступил незамедлительно после очередных парламентских выборов, состоявшихся 22 марта 1998 года. Парламентское большинство **Альянса за Демократию и Реформы (АДР)**, в состав которого входили избирательный блок *Демократическая конвенция Молдовы* (ДКМ), Партия демократических сил (ПДС) и Движение за демократическую и процветающую Молдову (ДДПМ), посчитало, что количество официально зарегистрированных на тот момент партий — 43 — является чрезмерно большим для такой небольшой страны, как Республика Молдова[18]. Поэтому Законом № 146-XIV от 30.09.98 г. были внесены следующие изменения, которые оказали значительное влияние на количество партий и правила из регистрации: «*статус партии или другой общественно-политической организации регистрируется, если в ней состоит* ***не менее 5000 членов, проживающих по крайней мере в половине административно-территориальных единиц второго уровня, но не менее 150 в каждом из упомянутых административно-территориальных единиц***». Также поправки предусматривали, что «в срок 3 месяцев после вступления закона в силу партии и другие существующие общественно-политические организации должны будут в обязательном порядке пройти регистрацию повторно, в обязательном порядке… Партии и другие общественно-политические организации, которые не будут соблюдать соответствующие положения, будут считаться *самораспустившимися и будут исключены из Регистра партий и других общественно-политических организаций на основании решения Министерства юстиции».*

Менее чем через полгода после упомянутых изменений условия регистрации партий были адаптированы к новой административно-территориальной организации страны, осуществленной на основании Закона № 191-XIV от 12.11.98 г., который предусматривал переход от 38 административных единиц II уровня — районов, к всего 10 уездам[19]. Так, Законом № 367-XIV от 29.04.99 г., соответственно формированию одного уезда из четырёх районов, было также

[17] http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utila/Comentariu_Constitutie.pdf
[18] http://www.e-democracy.md/parties/evolution/
[19] http://lex.justice.md/md/310818/

адаптировано и положение относительно необходимого количества членов в административно-территориальной единице II уровня — минимум 600 вместо 150. Вследствие принятых тогда поправок, 14 партий[20] из существовавших на тот момент 43 были не в состоянии соответствовать новым требованиям о наличии 5000 членов (вместо 300, как предусматривал закон ранее). Жертвами этих изменений стали также и две региональные партии из Гагаузии — ***Народная партия Гагаузов*** (НПГ) и ***Народная партия «Ватан»*** (НПВ), которые посчитали себя вынужденными самораспуститься.

Прямым следствием невозможности легального функционирования региональных фракций стало их прибегание к деятельности в качестве неправительственных организаций, что произошло примерно одно десятилетие спустя. В этом контексте следует отметить тот факт, что Закон № 837 от 17.05.1996 г. *об общественных организациях* обсуждался и был принят на фоне подготовки к президентским выборам 17 ноября 1996 года, когда десятки и сотни общественных организаций предпочли делать публичные заявления в поддержку кандидатов на пост главы государства. Во избежание подобного поведения неправительственных организаций было принято решение о введении в законе об общественных ассоциациях примечания об их сертификации, при этом следует понимать, что под сертификацией общественных объединений имеется ввиду «*процедура верификации и аттестации общественной полезности и некоммерческого характера их деятельности, а также* ***неучастия как объединений, так и учрежденных ими юридических лиц в поддержке политических партий, общественно-политических организаций, отдельных блоков и кандидатов в ходе выборов органов публичного управления***». Соответствующий подход был внушен опытом других государств, где общественные организации могли принимать участие в разработке и продвижении общественных политик в различных областях их компетенции, но не могли быть вовлеченными в собственно политическую и выборную конкуренцию в целях получения доступа к государственному управлению. В случае Республики Молдова после изменения закона о партиях, которое сделало невозможным функционирование региональных партий, общественные организации национально-культурных сообществ посчитали себя вынужденными действовать фактически как региональные партии (этот феномен будет освещен в последующем).

Следующий этап в изменении закона о партиях начался после прихода к власти в феврале 2001 года *Партии коммунистов Республики Молдова* (ПКРМ). Так, Законом № 1534-XV от 13.12.2002 г. руководство ПКРМ внесло ограничения в отношении ежегодной отчетности [21] о количестве членов: «*ежегодное представление Министерству юстиции, в период 1 января — 1 марта, списка своих членов для повторного подтверждения их минимального количества, в соответствии с Положением о регистрации партий и других общественно-политических организаций, утвержденным Правительством*». Также были сделаны уточнения в отношении ситуаций, которые могли бы служить основанием для ликвидации политических партий: «*Верховный Суд, на основании*

[20] http://www.e-democracy.md/parties/evolution/

[21] http://lex.justice.md/document_rom.php?id=928061DB:7ACADA0A

заявления Министерства юстиции, констатирует прекращение деятельности партии или другой общественно-политической организации и применит процедуру ее ликвидации в случае, когда: партия или другая общественно-политическая организация не созывала ни одного конгресса или ни одной конференции в течение 4 лет; партия или другая общественно-политическая организация не предъявила в предусмотренный законом срок списки своих членов, обновляемые ежегодно, для повторного подтверждения минимального количества членов, установленного законом; на дату сверки списков членов партии или другой общественно-политической организации, устанавливается, что количество членов уменьшилось ниже предела, установленного настоящим законом для регистрации статуса». Здесь также следует отметить, что после аннулирования руководством КПРМ, в силу Закона № 764-XV от 27.12.2001 г., территориально-административной реформы 1998 года и возвращения к 32 районам вместо 10 уездов, возникла необходимость вернуться также и к предыдущему количеству, то есть не менее 150 членов партии в каждом районе вместо 600 (Закон № 470-XV от 21.11.2003 г.).

Описанные выше изменения показывают очень ясно, что со времени принятия Закона о партиях в 1991 году в течение более 10 лет основными тенденциями были ужесточение регулирующих предписаний в отношении регистрации, финансирования, отчетности и развития партий. Проблема источников финансирования политических партий стала одной из наиболее настоятельно требующих решения, так как после подписания Правительством Республики Молдова 22 февраля 2005 года Плана Действий[22]ЕС — Республика Молдова существовало обязательство правительства модернизировать и демократизировать общество. Соответствующее обязательство распространялось также и на функционирование политических партий. В этих целях был принят новый Закон № 146-XIV от 30.09.98 г., которым были внесены следующие изменения, которые оказали значительное влияние на количество партий и правила их регистрации: «*Статус партии или другой общественно-политической организации регистрируется, если в ней состоит* ***не менее 4000 членов, проживающих по крайней мере в половине административно-территориальных единиц второго уровня, но не менее 120 в каждой из упомянутых административно-территориальных единиц***»: *«Политические партии имеют право ежегодно получать финансирование из государственного бюджета при посредстве Центральной избирательной комиссии, на основе утвержденного ей регламента. Размер выделяемых средств для этих целей утверждается в законе о ежегодном бюджетировании,* ***процентная доля должна составлять не более 0,2% от доходов государственного бюджета****, за исключением доходов специального назначения, предусмотренных в законодательстве и распределяемых следующим образом: a) 50% — политическим партиям пропорционально результатам, достигнутым на парламентских выборах; b) 50% — политическим партиям пропорционально результатам, достигнутым на общих местных выборах».* Следует отметить, что применение этого положения началось девять лет спустя, в 2016 году.

[22] http://library.usmf.md/ciesite/index.php/republica-moldova-si-oms

Новый закон о партиях является, в общих чертах, соответствующим критериям и стандартам, разработанным Венецианской комиссией и ОБСЕ[23]. В то же время нельзя утверждать, что соответствующий закон существенно облегчает процесс регистрации партий: «*Для регистрации предъявляются следующие документы*: *a) заявление о регистрации; b) устав партии; c) программа партии; d) учредительный документ, с приложенным списком членов политической партии, число которых* ***не может быть менее четырех тысяч****, учредительные документы территориальных организаций партии, список делегатов-участников учредительного собрания. На момент образования партии ее члены должны проживать не менее чем в половине административно-территориальных единиц второго уровня Республики Молдова, но* ***не менее 120 членов*** *в каждой из указанных административно-территориальных единиц. Список членов партии, составленный на основе заявлений о приеме в партию, должен содержать: фамилию, имя, пол, дату рождения, домашний адрес, серию и номер документа, удостоверяющего личность, и подпись члена; e) декларация о юридическом адресе партии; f) подтверждение открытия банковского счета*».

Можно констатировать, что модель закона о партиях, принятая в Республике Молдова, хотя и в общих чертах вписывается в стандарты ОБСЕ, является скорее характерной для постсоветского пространства (см. Приложение II), чем европейского (см. Приложение I). Финансирование из государственного бюджета предусматривает чрезмерные ограничения в отношении расходов и предоставления отчетности по ним. Это финансирование основывается на принципе компенсирования расходов партий на проведение предшествовавших парламентских и муниципальных избирательных кампаний и не предусматривает стимулирования для расширения спектра источников финансирования за счет взносов, частных пожертвований и т.д. Этот принцип является даже в некоторой степени порочным, поскольку, по инерции, обеспечивает финансирование из бюджета, в течение по крайней мере четырех лет, партий, которые приходят в упадок после последних выборов.
Главным выводом, к которому можно прийти сквозь призму интереса этого исследования для региональных партий, является следующий: соответствующий закон не упрощает, даже в малой степени, регистрацию и деятельность региональных партий.

[23] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e

ГЛАВА III. ЭВОЛЮЦИЯ И ТРЕБОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРТИЙ НА ПРОСТРАНСТВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Перед тем, как вплотную приступить к рассмотрению вопроса эволюции региональных партий гагаузской автономии, влияния их деятельности на становление автономии и политических изменений в ее ходе, необходимо принять во внимание опыт определенных моделей развития сходных структур на пространстве Европейского союза (ЕС). Модели из европейского пространства являются привлекательными, поскольку они предлагают исключительные примеры мирных изменений, основанных на самых высоких демократических стандартах. Соответствующие изменения издавна не обходятся без острых конфликтов между центральными и региональными властями, представленными региональными партиями из стран-членов ЕС. Европейские модели должны быть проанализированы с учетом того, что после подписания в 2014 году Соглашения об Ассоциации между Республикой Молдова и ЕС лучшие европейские практики даже должны быть применены также и для разрешения проблем, с которыми сталкивается Республика Молдова.
В первую очередь достоин упоминания тот факт, что в пространстве Европейского союза региональные партии пользовались поддержкой со стороны коммунитарных учреждений для повышения своих институциональных и операционных возможностей на уровне региональном, национальном и европейском. Эта поддержка сделала региональные партии приверженцами процессов интеграции, организуясь в направлении разработки и продвижения совместных стратегий и видов деятельности в Европейском Парламенте или в Комитете Регионов[24]. Это является естественной реакцией на усилия ЕС, направленные на побуждение стран-членов в отношении продвижения децентрализации и продвижения регионов, предлагая структурные фонды и поддерживая партнерские программы. Как следствие, можно утверждать, что ЕС дала повышенную долю участия региональным органам управления, консолидируя их и предлагая повышенную легитимность, благодаря в том числе и усилиям региональных партий. Эти последние даже стали значительной силой в европейской политике, будучи представленными не только на уровне регионов — автономных единиц, но и на национальном уровне, и даже представлены в Европейском парламенте. 20 сентября

В большинстве европейских стран деятельность региональных партий показала себя поэтапной, осуществлявшейся с различной интенсивностью, но практически непрерывно, начиная с 60-х годов прошлого века. На сегодняшний день Европейский свободный альянс (ЕСА) объединяет свыше 40 партий из всего Европейского союза и представляется следующим образом: «*партии, являющиеся в одно и то же время националистскими, регионалистскими и автономистскими и представляющие интересы наций без государства, регионов и национальных меньшинств. Их деятельность направлена на защиту права на самоопределение, прав человека — гражданских и политических, демократии,*

[24] https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_ro

внутреннего расширения, правления на большем количестве уровней и культурного и лингвистического разнообразия, а также национализма, регионализма, автономии и независимости. Право на самоопределение является одним из краеугольных камней программы и идеологии ЕСА[25]*, которым он следует в своей деятельности, конкретизируя идею "Европы народов"».* Невзирая на возможности, которые Европейский союз предоставил регионалистским партиям для их проявления, не стоит все же переоценивать их влияние на политики ЕС.

Обычно в европейском пространстве притязания региональных партий имеют три традиционных измерения: политическое, экономическое и культурное.
В **политическом измерении** притязания обычно относятся к: пересмотру административно-территориальной организации государства; учреждению новых политико-административных структур на региональном уровне; расширению имеющихся у регионов полномочий. Удовлетворение подобного рода притязаний не представляет собой однократное действие, но, скорее, инициирует процесс придания характера перманентности сложному политическому диалогу, преобразуя регионы в активные политические субъекты, где действующими лицами являются как региональные органы управления, так и региональные партии, которые могут как поддерживать региональные органы управления, так и находиться по отношению к ним в оппозиции. В этом плане участие в национальных и региональных предвыборных кампаниях, успех или неуспех в этих кампаниях является очень важным фактором для оценки влияния деятельности региональных партий. Представляют интерес также и примеры вступления региональных партий в коалиции с партиями национальными в целях получения правящего парламентского большинства. Хотя такие коалиции могут существенно расширить интересы региональных партий, поскольку деятельность последних охватывает значительно более широкий спектр областей, принося им выгоды, но могут также и, напротив, ослабить их позиции вследствие принятия неизбежных компромиссов с национальными партиями. С другой стороны, центральное правление, которое реагирует на давление региональных партий, ступает на скользкий путь уступок в отношении расширения автономных полномочий или даже реструктуризации государства, его федерализации. То есть разграничение видов деятельности национальных и региональных партий на соответствующие параллели становится более размытым, уменьшая степень трений в процессе взаимного давления. Этот процесс может иметь свои преимущества и недостатки, как для национальных, так и для региональных партий.

В **экономическом измерении** притязания относятся обычно к аспектам, связанным с децентрализацией публичных услуг, налогообложения и бюджетных отношений между центром и автономными регионами. Соответствующие проблемы и становятся часто предметом трений между центром и автономными регионами. Такого рода трения ярко проявились и представляют большой интерес для понимания в Бельгии и Испании.

[25] https://europarlamentare.eu/alianta-libera-europeana/

В **этнокультурном** измерении специфической является проблема языков, на которых говорят в автономном регионе, и лингвистический аспект официального документооборота между центральными и региональными государственными учреждениями. И здесь важным является признание положительных изменений, ставших возможными благодаря поддержке ЕС в направлении защиты и развития языков национальных меньшинств стран-членов.

Из вышеизложенного можно выделить широкий диапазон проблем, за решение которых взялись региональные партии из европейского пространства. Все же ключевой задачей региональных партий является обычно децентрализация, обретение и защита региональной автономии. А процесс децентрализации и автономизации — от центра к регионам или в обратном направлении — зависит от предшествовавших этапов и взаимоотношений. Там, где не существовало крупных конфликтов, инициативы по децентрализации и регионализации могут идти от центра к регионам для повышения эффективности процессов управления и способствования более равномерному развитию территорий. Примером в этом плане может послужить Франция. С другой стороны, там, где имели место серьезные конфликты между центральной властью и регионами, они вспоминаются противниками автономии в качестве примеров возможных сепаратистских конфликтов вследствие консолидации автономии и силы регионов.

Следует отметить тот факт, что региональные партии, имеющие в основе этнический фактор, выдвигают, как правило, притязания более радикальные, нежели региональные партии, для которых этнический фактор не является превалирующим. Типология партий с этнической точки зрения была разработана в исследовании «*Точки зрения на федерализм*», выполненном исследовательским центром *Centro Studi Sul Federalismo*.

Типология этнорегионалистских партий, по данным исследовательского центра *Centro Studi Sul Federalismo*

	Категории	**Подкатегории**	**Требования**
Мягкие требования	Протекционизм	Консервативная	Признание
			Охрана, сохранение ценностей
		Активного участия	Доступ к управлению
			Участие в управлении
Умеренные требования (опротестование	Децентрализация	Автономистская	Требование официального статуса для

внутреннего порядка государства)			органов публичного управления в определенном регионе
		Федералистская	Требование официального статуса для органов публичного управления в рамках федерации
		Конфедеративная	Требование официального статуса для органов публичного управления в рамках конфедерации
Радикальные требования (опротестование международного статуса государства)	Сепаратизм	За независимость	Независимость
		Ирредентистская	Независимость и присоединение части территорий соседних государств по этническим критериям
		Реаттачизм (Rattachism) [Re-attache-ism (фр.)] или Ре-унионизм	Объединение с соседним государством по этническим критериям

Поскольку целью этой работы является исследование влияния на деятельность региональных партий, а не способ функционирования автономных региональных единиц, в последующем мы будем ссылаться очень схематически

только на способы, которыми центральные власти некоторых европейских стран сумели ответить на притязания региональных партий[26]в отношении расширения прав по трем выделенным выше измерениям:

A. В **Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии**[27] требования региональных партий из Шотландии и Уэльса начали активно распространяться во второй половине 60-х годов, хотя соответствующие формирования — *Шотландская национальная партия (ШНП)* и, соответственно, *Партия Уэльса* (ПУ) — были учреждены еще в 20-30-х годах прошлого века. Влияние их деятельности стало тем не менее заметным лишь в 90-е годы прошлого века. Ответ британских властей на требования был основан на их изучении и постепенном урегулировании. Знаменательно, что в течение приблизительно 30 лет разрешение вопроса требований со стороны правительства было достигнуто без необходимости прибегать к учреждению каких-либо региональных демократических организаций. Так, сначала были сформированы правительственные комиссии по исследованию и оценке проблем. Затем, в середине 70-х годов, были открыты национальные агентства по региональному развитию, после которых были созданы Специальные комиссии по делам Шотландии и Уэльса (1979). Только лишь в 1998 году были приняты законы о статусах Шотландии и Уэльса. В настоящее время Шотландия и Уэльс имеют собственные Национальные собрания и собственные исполнительные органы власти, а Соединенное Королевство, хотя и осталось унитарным государством, было децентрализовано путем региональных автономий. Упомянутые изменения не означают тем не менее окончания как настояний на выполнении требований, так и напряженностей. После институционализации статусов автономии Шотландии и Уэльса их политические лидеры приступили к пересмотру требований, делая акцент преимущественно на расширение налоговой автономии и на региональное экономическое развитие. Несмотря на различные исходные требования и различные успехи в электоральной сфере[28], ШНП в Шотландии и ПУ в Уэльсе достигли практически одних и тех же результатов, о чем можно судить по данным в отчетах, переданных этими партиями правительству Соединенного Королевства. Однако электоральная поддержка этих двух формирований имела различный ход. Так, ПУ получила значительно более высокие результаты на выборах (приблизительно на 20%) в 70-е годы, когда начала выдвигать требования, чем на момент их удовлетворения в конце 90-х годов. На состоявшихся недавно общих выборах ПУ вернулась к результатам 70-х годов (12%)[29]. В случае ШНП ситуация является противоположной: на общих выборах 70-х годов ШНП получила около 10% голосов граждан, а к

[26] https://www.researchgate.net/profile/Oscar_Mazzoleni/publication/308904523_Regionalist_Parties_in_Western_Europe_Dimensions_of_Success/links/58e8a5e90f7e9b978f7f5bad/Regionalist-Parties-in-Western-Europe-Dimensions-of-Success.pdf

[27] В этом исследовании не рассматриваются изменения в Северной Ирландии, с очень сильно выраженной религиозной спецификой.

[28] http://parties-and-elections.eu/unitedkingdom2.html

[29] https://en.wikipedia.org/wiki/Plaid_Cymru_election_results

концу 90-х этот показатель вырос до приблизительно 20%, и этот результат оказал влияние на получение институционализации статуса. В настоящее время ШНП имеет около 50% голосов[30].

B. У региональных партий в **Бельгии** среди приоритетных проблем фигурировал лингвистический вопрос. В 1962 году ряд лингвистических границ между сообществами был размыт, а национальные партии осуществляли свою деятельность преимущественно в периметрах соответствующих границ. С 1963 года, после принятия закона о языках, страна разделилась на 4 региона по лингвистическому признаку: голландский, французский, немецкий и двуязычный в регионе города Брюссель. Причина разбиения заключалась в региональном электоральном успехе *Volksunie* во Фландрии, *Front Démocratique des Francophones* в Брюсселе и *Rassemblement Wallon* в Валлонии. Все же региональные проблемы не могли быть разрешены только лишь принятием законов о языках. В 1968 году *«лингвистические войны»* достигли апогея, инспирируя конституционные реформы в 1970 и в 1980 году. *Регион* и *язык* перешли скорее в разряд постоянных измерений политической жизни, чем стали вопросами, «решенными» путем компромиссов, предпринятых на национальном уровне[31]. Как было упомянуто выше, в своей линии поведения национальные партии последовали этой логике, и вместо того, чтобы продвигать для привлечения регионалистов доктринерские подходы, они предпочли двинуться по пути разделения по лингвистическим критериям. В таких обстоятельствах политические изменения склонились к преобразованию из унитарного государства в федерацию. Изменение Конституции в 1993 году установило три региона и три сообщества федеративного государства — Фландрию, Валлонию и Брюссельский столичный округ — и, соответственно, три языковых сообщества — Фламандское языковое сообщество Бельгии, Французское языковое сообщество Бельгии и Немецкоязычное сообщество Бельгии.

C. В **Испании** после падения диктатуры и возвращения к демократическому развитию, сопровождаемому глубокими реформами с 80-х годов, имело место преобразование формально унитарного государства в *государство автономий*. Давление со стороны регионов, уравновешенное давлением со стороны центральных властей, способствовали установлению асимметричной системы управления, выявлению в полной мере регионалистской колоратуры на всех уровнях[32]. Очевидно, что в таких обстоятельствах существенно возросла роль региональных партий, которые вступили в особое взаимодействие с национальными партиями, предоставляя им поддержку в формировании парламентского большинства на центральном уровне взамен на некоторые уступки в области налоговой автономии, как это было в случае Каталонии и Страны Басков. Так, региональная партия *Конвергенция и Союз (КиС)* из Каталонии

[30] https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_National_Party_election_results
[31] http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/28/002.pdf
[32] Ibidem

поддержала в первой половине 90-х годов миноритарное правление *Испанской социалистической рабочей партии* (ИСРП) в обмен на некоторые пунктуальные уступки в отношении законов, касающихся регулирования труда, средств стимулирования для промышленного сектора, удержания части подоходного налога (15%) на нужды Каталонии. Несколькими годами позднее КиС удалось получить удвоение доли удержания из подоходного налога в пользу региона, что означает, что приблизительно 1/3 подходного налога из самого процветающего региона остается на месте и не перераспределяется в пользу менее развитых регионов в целях уравновешивания расхождений. Опыт уступок, предоставленных ИСРП в пользу КиС, была перенята *Народной партией Каталонии (НПК),* которая в обмен на поддержку со стороны *Национальной партии басков* (НПБ) приняла к пересмотру условия соглашения *Concierto Económico* (Экономическое соглашение со Страной Басков)[33], предлагая лучшие условия для баскской автономии по вменению специальных налогов на табачные изделия, алкоголь и нефтепродукты.

В таких обстоятельствах характерным для Испании является то, что споры между центральными и региональными органами власти разрешаются Конституционным судом на основе положений Основного закона. Количество споров такого рода, разрешаемых Конституционным судом, ежегодно достигает показателя в несколько десятков случаев. Как уже было упомянуто, чаще всего проблемы возникают в областях, касающихся экономики, сельского хозяйства, общественных работ, хотя также на первый план выходят и вопросы сепаратистского порядка, что вызывается предоставлением привилегий вроде упомянутых выше. Обращения к конституционной юстиции делаются со стороны как центральных, так и региональных органов управления. При этом региональным органам публичного управления принадлежит приблизительно 2/3 обращений к конституциональной юстиции. В том же идейном направлении существует также возможность разрешения конфликтов при посредстве Счетной палаты, в сферу полномочий и обязанностей которой входит осуществление надзора за региональными бюджетами.

D. В **Италии** эволюция проблемы регионализма может быть представлена сегментированно, в трех измерениях[34] — развитие регионов как административных субъектов (1949 г.); развитие региональных политик (1970 г.); политизация проблемы регионализма путем создания регионалистского/федералистского политического направления и образа мыслей (90-е годы). Главным подвижником регионалистских политик стала партия *Северная лига за независимость Падании* (СЛ), сформированная в 1989 году как федерация региональных политических образований севера и центральной части Италии — *Венецианской лиги*

[33] *Concierto Económico* — Соглашение, установленное еще в 1878 году, представляющее юридический инструмент, используемый для регулирования режима налогообложения и финансовой отчетности между органами центрального управления Королевства Испания и автономными органами управления Страны Басков

[34] http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/10/003.pdf

(основана в 1979 г.), *Ломбардской лиги* (1984 г.), *Северной лиги Пьемонт* (1987), *Северной лиги Лигурия* (1989), *Северной лиги Эмилия* (1989 г.), *Северной лиги Тоскана* (1987 г.). СЛ впервые принимала участие в парламентских выборах в 1992 году, набрав 8,6%, после того как в январе 1991 года стала политической партией. Электоральная поддержка СЛ снизилась до 4% в 2001 году, но резко, до 17%, выросла в марте 2018 года. В настоящее время СЛ является частью парламентского большинства, наряду с *Movimento 5 Stelle*. Находясь у правления унитарного государства и будучи частью парламентского большинства в нескольких легислатурах, СЛ продвигала с доктринальной точки зрения консервативный национализм (про Падания), регионализм, федерализм и антиглобализм, а в последнее время также и евроскептицизм[35]. В начале 90-х годов СЛ продвигала идею федерализации Италии и предоставления привилегий северным регионам страны, радикальное крыло политического формирования открыто выступало за объявление независимости Падании с населением около 30 миллионов человек и со столицей в Милане. Политический дискурс этого радикального крыла был направлен на распространение и культивирование позиций и подходов, в соответствии с которыми подчеркивалась особая роль индустриализированного Севера, с обученными и активными гражданами, которые вынуждены поддерживать бедный Юг[36]. Стоит отметить, что политическая риторика времен пребывания в оппозиции контрастирует с действиями, предпринятыми во время нахождения у власти, что делает очевидными затруднения, встреченные регионалистскими требованиями, которые не могут иметь простых решений, как это казалось в момент их выдвижения. Так, став в 1994 году частью правительства (8,5% электоральной поддержки), наряду с *Forza Italia* (FI) Сильвио Берлускони, СЛ не удалось продвинуть региональную автономию, эта цель стала возможной для достижения лишь в 2001 году, когда электоральная поддержка формирования существенно снизилась (3,9%). Считается, что успех регионалистской политики состоял в содействии модернизации существующих региональных институтов, а не в создании полностью новых региональных структур[37].

E. В **Румынии** примечательной является эволюция формирования *Демократический союз венгров Румынии* (ДСВР), который был основан незамедлительно после падения коммунистического режима в Румынии 25 декабря 1989 года. ДСВР идентифицировала себя как «**организация, которое поддерживает интересы венгерских сообществ в Румынии, обеспечивает политическое и общественное представление венгерского меньшинства на национальном и местном уровне**»[38]. Главной целью ДСВР является сохранение аутентичности и развитие венгерского сообщества Трансильвании. Так, ДСВР взяла на себя роль

[35] https://www.huffingtonpost.it/2013/12/15/lega-nord-matteo-salvini-il-nuovo-segretario-punta-agli-euroscettici_n_4448689.html
[36] https://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/storia_ln/02_lega_nord_storia88_95.pdf
[37] http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/28/002.pdf
[38] http://www.udmr.ro/

представительства в Парламенте и правительстве страны с целью обеспечения улучшения качества жизни граждан, но как организация, представляющая венгров в Румынии. Также ДСВР поощряет **процесс децентрализации и применение принципа дополнительности** и имеет своей целью реализацию процесса **культурной автономии для малых сообществ**, но **самоопределения для этнических венгров в регионах, где они проживают в большинстве.** Формирование стремится достичь этих целей только посредством диалога и в согласии с румынским обществом и румынской политикой, основываясь на европейских принципах, включая модели, которые действовали в странах Западной Европы. ДСВР представлена в Парламенте Румынии с 1990 года, а с 1996 года была партнером по коалиции во многих органах управления Румынии. С 2007 года, одновременно со вступлением Румынии в Европейский Союз, хотя и осуществляет политическую деятельность и постоянно представлена на региональном, национальном и европейском уровне, при этом официально не зарегистрирована в национальном реестре политических партий Румынии, продолжая оставаться неправительственной организацией, *«зарегистрированной в Национальном реестре НПО, ассимиляция организаций, принадлежащих национальным меньшинствам, с политическими партиями является возможной только в электоральном аспекте в соответствии с условиями, установленными особыми законодательными нормами»* [39]**.** В этом контексте следует упомянуть тот факт, что в 1996 году широко обсуждалось возможное преобразование ДСРВ в политическую партию[40]. Сторонники преобразования ДСВР в политическую партию апеллировали к тому, что таким образом можно будет положить конец неоднозначности, вызванной двойственным характером формирования — политическим и культурным. Кроме того, став партией, ДСВР мог бы вносить ясность доктринерского порядка, преодолевая ситуацию, когда ряд организаций с доктринерскими преференциями оставались подавляемыми христианско-демократической политической группой. С другой стороны, противники преобразования ДСВР в политическую партию обращались к очень веским контраргументам. Самым важным из них был следующий: одновременно с преобразованием ДСВР в политическую партию доктринерские группы из формирования предпочтут покинуть сень его крыла, присоединившись к национальным доктринерским партиям.

[39] https://www.activenews.ro/prima-pagina/Un-reprezentant-al-Guvernului-Romaniei-RECUNOASTE-PUBLIC-ca-UDMR-nu-este-partid-politic-ci-ONG-62490

[40] https://romanialibera.ro/actualitate/proiecte-locale/politicieni-pro-si-contra-transformarii-udmr-in-partid--17139

ГЛАВА IV. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПАРТИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА. СЛУЧАЙ АВТОНОМИИ ГАГАУЗ ЕРИ

В Республике Молдова на протяжении примерно 30 лет опыта многопартийности были зарегистрированы и функционировали только три партии, которые могут быть названы региональными, одна из которых была расформирована властями, а две другие посчитали себя вынужденными к самороспуску в условиях ужесточения законодательных предписаний в отношении партий. В таких обстоятельствах в последние приблизительно 15 лет политическая деятельность регионального характера осуществлялась двумя формированиями, закамуфлированными под ширмой неправительственных организаций. Предпринималась попытка продвижения национальных интересов также и политическим формированием под названием *Партия регионов Молдовы* (ПРМ)[41], связи которой с регионами ограничивались наличием слова в названии. Тщательный анализ деятельности и требований этих формирований представлен в дальнейшем в этом исследовании, это видится полезным для сравнения с деятельностью региональных партий европейского пространства, освещенной выше в общих чертах.

4.1. Требования региональных политических образований до провозглашения независимости Республики Молдова

Первое региональное политическое образование — *Гагауз-Халкы,* наряду с другими двумя национальными партиями, была зарегистрирована 26 октября 1989 года Советом Министров Молдавской ССР, после того как 25 августа 1989 года был принято Постановление Президиума Верховного Совета МССР «О временном порядке регистрации общественных объединений граждан в Молдавской ССР». Это было прямым следствием резолюции о «Демократизации советского общества и реформе политической системы», принятой на XIX Конференции[42] КПСС от 1 июля 1988 года. До регистрации в качестве политического формирования *Гагауз-Халкы* представляла собой дискуссионный клуб[43], в котором обсуждались события, вызванные *Перестройкой* и Движением за Национальное Возрождение[44] Молдовы. После регистрации Гагауз-Халкы стала зонтичной организацией, которая вовлекла в свою деятельность неформальные организации того же профиля, такие как *Birlik* (Единство) и *Vatan* (Родина), хотя они пришли к соглашению о сотрудничестве [45]еще в мае 1989 года, когда разрабатывался концептуальный проект автономии для региона на юге Республики Молдова, компактно населенной этническими гагаузами. В условиях политической напряженности 19 августа 1990 года под эгидой Гагауз-Халкы состоялся конгресс депутатов всех уровней, избранных в регионе,

[41] http://www.e-democracy.md/parties/pr/
[42] https://histrf.ru/lenta-vremeni/event/view/xix-konfierientsiia-kpss
[43] http://dimpo67.narod.ru/knigi/Angeli-autonom.pdf
Федор Ангели, ГАГАУЗСКАЯ АВТОНОМИЯ. ЛЮДИ И ФАКТЫ (1989-2005 гг.)
[44] https://cersipamantromanesc.wordpress.com/2016/01/01/miscarea-de-renastere-nationala-din-moldova-sovietica-si-contrareactia-rusiei/
[45] http://dimpo67.narod.ru/knigi/Angeli-autonom.pdf

компактно населенном гагаузами, в ходе которого была принята декларация *о свободе и независимости гагаузского народа Республики Молдова*[46].

В упомянутых обстоятельствах 22 августа 1990 года Правительство Молдавской ССР приняло Постановление № 285 о роспуске[47]народного движения «Гагауз-Халкы», в котором упоминается: *«В связи с тем, что Народное движение "Гагауз-Халкы" своими действиями отклоняется от определенных его Уставом целей, задач и средств их достижения, проявляет неуважение к требованиям Конституции (Основного закона) ССР Молдова, нарушая положения статей 1, 4, 68, 70, 71, 80, 97, 125, 127, принимает противоправные решения, направленные на подрыв государственного и общественного строя республики, нарушение ее территориальной целостности, на основании Указа Президиума Верховного Совета Молдавской ССР от 25 августа 1989 года "О временном порядке регистрации общественных объединений граждан в Молдавской ССР" Правительство ССР Молдова ПОСТАНОВЛЯЕТ: 1. Распустить Народное движение "Гагауз-Халкы". 2. Отменить постановление Совета Министров Молдавской ССР от 26 октября 1989 г. № 255 "О регистрации Устава Народного движения "Гагауз-Халкы"».*

Аргументируя такое решение, правительство приняло во внимание также и положения документов специализированных международных учреждений, которые предусматривали, что любые ограничения в исполнении права на свободное объединение и выражение посредством деятельности политических формирований должны соответствовать положениям международных и региональных инструментов, включая Международную Конвенцию о гражданских и политических правах, постановления ЕСПЧ. Пределы ограничения права на присоединения должны налагаться, «*так как это предписано законом и является необходимым в демократическом обществе в целях соблюдения национальных интересов и обеспечения общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья или защиты морали или для защиты прав и свобод других людей*»[48].

После роспуска *Гагауз-Халкы* неформальное влияние формирования снизилось, главная роль в продвижении интересов региона вновь вернулась к гагаузским депутатам в Парламенте и лидерам самопровозглашенной республики, но не признанной центральными властями. Эти усилия увенчались разумным компромиссом, включением в новую Конституцию Республики Молдова, принятую 29 июля 1994 года, статьи 111 *Особый статус автономии. (1) Территориям левобережья Днестра, а также некоторым территориям на юге Республики Молдова могут быть предоставлены особые формы и условия автономии через специальные статусы территорий, принятых органическими законами. (2) Органические законы, регламентирующие особые статусы территорий, предусмотренных в абзаце (1), могут быть изменены голосами трех пятых от количества избранных депутатов.* В этом контексте следует

[46] Ibidem
[47] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=300750&lang=1
[48] http://www.unhcr.org/3ead2f224.pdf

отметить, что 12 августа 2010 года был восстановлен юридический статус[49] *Гагауз-Халкы* как общественной, неправительственной организации (НПО) — наследницы организации, действовавшей до провозглашения независимости Республики Молдова.

4.2. Деятельность региональных партий в период после провозглашения независимости Республики Молдова

После провозглашения независимости Республики Молдова в 1991 году Министерством юстиции были зарегистрированы только две региональные партии, обе из региона, компактно населенного согражданами гагаузами, — *Народная партия гагаузов (НПГ)* и *Народная партия «Ватан» (НПВ)*. *Народная партия гагаузов* была зарегистрирована Министерством юстиции 23 августа 1993 года, более чем за год до принятия закона об особом юридическом статусе Гагаузии, насчитывая 304 члена-основателя. В свою очередь *Народная партия «Ватан»* была зарегистрирована 9 февраля 1995 года, менее чем за два месяца до принятия закона о статусе Гагаузии и накануне первых выборов в региональные выборные органы Гагаузии, со 131 членом-основателем.

После принятия 23 декабря 1994 года Закона № 343-XIII *об особом юридическом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери)* обе партии приняли участие в первых региональных выборах, состоявшихся 28 мая 1995 года, на которых избирались Башкан (Глава) и депутаты Народного Собрания Гагаузии, получив скромные результаты. В общественно-политическом контексте с периода законного образования гагаузской автономии выборы на должности Башкана и депутата Народного Собрания Гагаузии 28 мая 1995 года показали, что политические предложения региональных партий не были самыми востребованными[50].

Кандидаты на должность Башкана	**Голоса, набранные в I туре**	**% голосов в I туре**	**Голоса, набранные во II туре**	**% голосов во II туре**
КЕНДИГЕЛЯН Михаил *Народная партия «Ватан»*	17 924	23,7	22 081	39,9
ТАБУНЩИК Георгий *рабочие коллективы*	**34 262**	**45,4**	**44 392**	**64,1**
ТОПАЛ Степан *рабочие коллективы*	7988	10,6		

[49] http://gagauzyeri.md/politika/1097-narodnoe-dvizhenie-gagauz-halky-vozvraschaetsya.html

[50] International Foundation for Electoral Systems. Republic of Moldova. Local Elections 1995, Chapter 4, pages 3-13

КРОИТОР Дмитрий	12287	16,3		

Из данных приведенной выше таблицы можно выделить, что Михаил Кендигелян, представляя *Народную партию «Ватан»,* набрал менее четверти голосов, хотя до конституционной институционализации гагаузской автономии был одним из самых влиятельных лидеров национального движения гагаузов.

Таблица ниже показывает, что двум региональным партиям удалось вместе зарегистрировать менее 20% из 106 кандидатов в 35 одноименных избирательных округах на выборах в Народное Собрание Гагаузии. Количество мандатов, полученных двумя партиями, пропорционально количеству зарегистрированных кандидатов, т.е. ~18%. Самую значительную поддержку со стороны избирателей получили независимые кандидаты, поддерживаемые рабочими коллективами, — свыше половины голосов. Поддержка для одной из двух региональных партий — НПВ — была практически на уровне поддержки партий, действующих на национальном уровне — ПКРМ и АДПМ. Главным выводом стало тот, что граждане Гагаузии не проявляли особого доверия как региональным, так и национальным партиям, но были все же склонны к разумным компромиссам с центральной властью.

Наименование конкурентов на выборах в Народное Собрание Гагаузии	**Количество зарегистрированных кандидатов**	**% от общего количества кандидатов**	**Количество избранных депутатов**	**% избранных депутатов**
Народная партия «Ватан» (НПВ)	16	15,1	5	14,7
Партия коммунистов Республики Молдова (ПКРМ)	15	14,2	8	23,5
Аграрно-демократическая партия Молдовы (АДПМ)	13	12,3	4	11,8
Народная партия гагаузов (НПГ)	4	3,8	1	2,9
Рабочие коллективы	43	40,5	11	32,4
Независимые кандидаты	15	14,1	5	14,7

После парламентских выборов, состоявшихся 22 марта 1998 года, и установления парламентского большинства Альянса за демократию и реформы (АДР) этот последний решил изменить законодательство о партиях в целях уменьшения количества политических партий, которое в 1998 году составляло 43[51]. Изменения в законе о партиях вменяли чрезмерные требования для регистрации новых политформирований и перерегистрации существующих. Согласно изменениям, внесенным в статью 5 *Закона о партиях и других общественно-политических организациях, «Устав партии или другой общественно-политической организации регистрируется, если в ней состоит не менее 5000 членов, проживающих в не менее чем половине административно-территориальных единиц второго уровня (районах), и при этом не менее чем 150 в каждой из указанных административно-территориальных единиц».* Изменения в законодательстве предусматривали перерегистрацию партий, существовавших на момент их принятия, с соблюдением указанных условий. Вследствие этих изменений 14[52]из 43 существующих в 1998-м партий не имели возможности перерегистрироваться, среди них оказались также и *Народная партия Гагаузов* и *Народная партия «Ватан».*

4.3. Кооперация гагаузских элит с национальными партиями в отсутствие региональных партий

После первой региональной легислатуры очередные выборы на должность Башкана и в Народное Собрание Гагаузии были проведены 22 августа 1999 года, в отсутствие существования региональных партий. В таких обстоятельствах представители элиты, народные лидеры из гагаузской автономии приняли решение выступать преимущественно в качестве независимых кандидатов, заручившись все же поддержкой национальных пророссийских партий. Эта стратегия показала себя поначалу успешной, но по причине несоответствия сроков действия мандатов региональных и центральных политических организаций впоследствии появились осложнения, связанные с этим. Так, на выборах на должность Башкана[53] в первом туре в качестве кандидатов выступали: Дмитрий Кроитор — 21,6%; Георгий Табунщик — 22,7%; Михаил Кендигелян — 18,3%; Константин Таушанжи — 15,2%; Илья Стамат — 13,9% и Петр Сары — 10,5%. Второй тур выборов прошел 5 сентября 1999 года между Дмитрием Кроитором — 61,5% и Георгием Табунщиком (действующим Башканом) — 38,5%. На момент выборов на должность Башкана Кроитор занимал с 25 июня 1998 года должность заместителя министра иностранных дел, ранее, 22 марта 1998 года, был избран депутатом[54]в Парламент Республики Молдова со стороны пропрезидентского формирования — *Движение за демократическую и процветающую Молдову* (ДзДПМ), действовавшего под руководством Председателя Парламента Думитру Дьякова. Поэтому в основе победы Дмитрия Кроитора над действующим Башканом Георгием Табунщиком, поддерживаемом *Партией коммунистов Республики Молдова* (ПКРМ)[55], имел

[51] http://www.e-democracy.md/parties/evolution/
[52] Ibidem
[53] http://www.e-democracy.md/elections/bascan/
[54] http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/1998/opponents/bepmdp/list/
[55] http://www.e-democracy.md/parties/pcrm/

место и центральный административный фактор, который впоследствии был использован против него.

25 февраля 2001 года состоялись досрочные парламентские выборы, изменившие ситуацию с поддержкой гагаузских лидеров на противоположную: ПКРМ стала правящей партией, а формирование, которое поддержало башкана Дмитрия Кроитора, даже не переступило электоральный порог в 6%, чтобы быть представленным в Парламенте. В этих обстоятельствах в январе 2002 года состоялась проверка Счетной Палаты, в ходе которой был выявлен факт нецелевого использования публичных фондов Гагаузии. Как следствие, Народное Собрание Гагаузии инициировало процедуру смещения Башкана, это действие было поддержано лидером ПКРМ, Президентом Республики Молдова Владимиром Ворониным. Гагаузская администрация отклонила обвинения и противостояла проведению референдума по вопросу смещения руководителя, что привело к расколу членов Народного Собрания на две противостоящие группировки — сторонников центрального управления и сторонников регионального управления. За действия, направленные против проведения референдума по смещению, глава региона Думитру Кроитор, председатель Народного Собрания Гагаузии Михаил Кендигелян и глава юридической комиссии Народного Собрания Иван Бургуджи были подвергнуты уголовному преследованию, возбужденные дела были впоследствии прекращены.

21 июня 2002 года в результате как внутренних разногласий, так и давления со стороны органов центрального управления Думитру Кроитор был освобожден от должности. Досрочные выборы были назначены на 6 октября 2002 года, за год до истечения срока мандата действующего руководителя региона. Предвыборная кампания прошла в атмосфере напряженности и подозрительности. В выборах принимали участие: бывший башкан Георге Табунщик, независимый кандидат, депутат Парламента от ПКРМ и при ее поддержке[56]; Михаил Формузал, примар города Чадыр-Лунга; Степан Топал, первый президент Гагаузии в период 1990–1995 гг., не признанный руководящими органами из Кишинэу; Константин Таушанжи, примар муниципия Комрат; Илья Стамат, бывший депутат ПКРМ в Парламенте Республики Молдова. По причине низкой явки, ниже предела, необходимого для признания выборов действительными — 41,4%, выборы 6 октября 2002 года были признаны недействительными, повторное голосование было назначено на 20 октября 2002 года. Для обеспечения победы кандидата, поддерживаемого ПКРМ — Георге Табунщика, было нейтрализовано влияние бывшего главы региона Думитру Кроитора, которому первоначально чинились препятствия при регистрации в качестве кандидата, а впоследствии, 16 октября 2002 года, он был назначен Президентом Владимиром Ворониным послом Республики Молдова во Всемирной Торговой Организации. Из предвыборной конкуренции был также исключен и Степан Топал за предполагаемые злоупотребления в процессе сбора подписей, необходимых для регистрации в качестве кандидата. В итоге, в условиях поддержки со стороны ПКРМ и как результат устранения из предвыборной гонки некоторых конкурентов, победу на повторных выборах 20 октября 2002 года одержал протеже ПКРМ Георге Табунщик, набрав 51%

[56] Георгий Табунщик. Избранные статьи и выступления, Кишинев 2016

голосов. Два других соперника — Михаил Формузал и Константин Таушанжи — набрали 43,2% и, соответственно, 5,8% голосов.

Вследствие описанных выше событий, для уменьшения трений, возникающих между органами центрального и регионального управления, была сформирована смешанная комиссия с участием представителей органов центрального управления и органов регионального управления в целях внесения изменений в статью 111 Высшего закона, проясняющих статус и полномочия гагаузской автономии. В итоге 25 июля 2003 года большинством в 76 голосов из 101 (9 против) статья 111 была изменена и принята в следующей редакции: *Автономно-территориальное образование Гагаузия. (1) Гагаузия — это автономно-территориальное образование с особым статусом, как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова, которое самостоятельно, в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения. (2) На территории автономно-территориального образования Гагаузия гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Молдова. (3) В автономно-территориальном образовании Гагаузия действуют представительные и исполнительные органы власти в соответствии с законом. (4) Земля, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находящиеся на территории автономно-территориального образования Гагаузия, являются собственностью народа Республики Молдова и одновременно экономической основой Гагаузии. (5) Бюджет автономно-территориального образования Гагаузия формируется в соответствии с нормами, установленными органическим законом, регламентирующим особый статус Гагаузии. (6) Контроль за соблюдением законодательства Республики Молдова на территории автономно-территориального образования Гагаузия осуществляется Правительством в соответствии с законом. (7) Изменения в органический закон, регламентирующий особый статус автономно-территориального образования Гагаузия, принимаются тремя пятыми голосов избранных депутатов Парламента.*

4.4. Деятельность региональных политических движений в Гагаузии, замаскированных под общественные организации

В свете вышеизложенных обстоятельств, когда региональные партии подлежали роспуску вследствие изменений закона о партиях, а сотрудничество региональных политических лидеров с лидерами национальных партий предполагало опасность напряжения отношений «центр — регион», некоторые гагаузские политики прибегли к регистрации общественных движений, которые по факту играли роль региональных партий. Так, примар города Чадыр-Лунга Михаил Формузал, который уже дважды участвовал в выборах на должность Башкана, зарегистрировал в 2004 году неправительственную организацию *Единая Гагаузия* (ЕГ)[57]. В качестве лидера ЕГ, но как независимый кандидат, Михаил Формузал в невероятно напряженном соревновании, под давлением центральных органов власти, одержал верх в избирательной борьбе за

[57] https://russkie.md/obshestvennoe-dvijenie-edinaia-gagauzia/

должность Башкана[58]. В первом туре выборов 3 декабря 2006 года принимало участие четверо кандидатов: Георгий Табунщик, действующий Башкан, — 24,1%; Николай Дудогло, примар муниципия Комрат, — 31,4%; Александр Стояногло, заместитель Генерального прокурора, — 10,6%; Михаил Формузал, примар города Чадыр-Лунга, — 33,9%. Во втором туре выборов Михаил Формузал со результатом 56,2% одержал победу над Николаем Дудогло — 43,8%. Таким образом, очевидным стал факт влияния организации *Единая Гагаузия* на результаты региональных выборов.

Необходимо отметить, что избирательная программа [59] "*Одиннадцать шагов навстречу людям*", с которой победил Формузал, была довольно радикальной. В главе *Статус и политические права Гагаузии* программа предусматривала:

- требование для центральных властей Республики Молдова поднять вопрос об **открытии официальных торгово-экономических и культурных представительств АТО Гагаузия в Турции, России, Болгарии, Украине**, целью которых будет поддержание тесных связей со всеми нашими соотечественниками за границей;
- убеждение посольств Турции, России и Болгарии в Республике Молдова, чтобы они открыли **в гагаузской автономии консульские отделы**. Эти меры не только укрепят авторитет Гагаузии и всей страны на международном уровне, но также и предложат жителям автономии и нашим соотечественникам за рубежом правовую помощь и моральную поддержку.
- укрепление гуманистических и торгово-экономических отношений с различными регионами России, Турции, Болгарии, Украины, государств Европейского союза с целью **создания в этих странах фондов поддержки Гагаузии**;
- конкретизацию статьи 12 Закона о правовом статусе Гагаузии в части компетенций Народного Собрания Гагаузии таким образом, чтобы было ясно, каковы полномочия Кишинева и **какие прерогативы выделены и гарантированы Гагаузии**. Заключение и подписание **договора о разграничении полномочий между центральной властью и властями автономии**;
- исполнение обещаний центральных органов власти относительно узаконивания **конституционного права Гагаузии на самоопределение** в случае, если Молдова утратит независимость. Это позволит обеспечить спокойствие в регионе и исключить любые спекуляции в отношении объединения Республики Молдова с Румынией;
- продвижение законодательной инициативы относительно **функционирования политических партий на территории Гагаузии** на основании законодательства Республики Молдова и АТО Гагаузия, что позволит **создать региональные партии, действующие на территории Гагаузии,** при организации местных выборов;
- введение **доли участия** представителей Гагаузии в законодательной и исполнительной ветвях государственной власти Республики Молдова.

[58] http://www.e-democracy.md/elections/bascan/2006/
[59] http://www.e-democracy.md/elections/bascan/2006/formuzal/program/

- выдвижение требования о присвоении статуса 1-й категории одному **таможенному посту на границе с Украиной**, заполнить его штатом персонала и оснастить оборудованием с целью облегчения транзита автономии иностранными гражданами, а также и для стимулирования развития международного туризма из СНГ и Европы в Гагаузию.

Как действующий Башкан и лидер движения ЕГ, Михаил Формузал сумел привлечь в движение *Единая Гагаузия* большую часть региональной элиты. Этот факт, а также и дальнейшее сотрудничество башкана Формузала с премьером Владом Филатом, лидером *Либерально-демократической партии Молдовы* (ЛДПМ), помогло ему одержать вторую победу кряду на очередных выборах от 12 декабря 2010-го. Необходимо отметить, что накануне региональных выборов примеру Башкана Михаила Формузала последовал примар муниципия Комрат Николай Дудогло, который основал и стал в 2010 году лидером движения *Новая Гагаузия* (НГ). В выборах на должность Башкана от 12.12.2010 принимали участие трое кандидатов: примар муниципия Комрат, лидер НГ, независимый кандидат Николай Дудогло — 31,8%; действующий Башкан, один из лидеров ЕГ, независимый кандидат Михаил Формузал — 37,2%; депутат Парламента от партии ПКРМ Ирина Влах — 31%. Во втором туре избирательной кампании Михаил Формузал набрал 51,4% в противовес 48,6%, набранных Николаем Дудогло.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что начиная с 2010 года общественные движения *Единая Гагаузия* и *Новая Гагаузия* фактически стали соперничающими региональными политическими силами, несмотря на то что обе обладали статусом неправительственных организаций. Хотя это соперничество относилось только к состязанию за должность Башкана и к выборам для Народного Собрания. В период напряженных отношений между центральными и региональными властями эти две организации проявляли солидарность в отношениях с центральной властью. Это подтвердилось в 2010 году, когда под эгидой Президента Республики Молдова был разработан новый проект [60] Конституции Республики Молдова, который был одинаково раскритикован обоими общественными движениями — *Единой Гагаузией* и *Новой Гагаузией*. Сообщения обеих организаций совпадали и были более радикальные, чем обычно. Реакция Башкана Михаила Формузала и ЕГ на новый проект Конституции была следующей[61]:

- проект новой Конституции может быть принят только в том случае, если это создаст **условия для воссоединения Республики Молдова** (воссоединение с Приднестровьем);
- проект новой Конституции должен предусматривать **преобразование Республики Молдова в федерацию**, состоящую из трех субъектов — Молдова, Гагаузия и Приднестровье;
- **Гагаузия должна быть представлена в Парламенте Республики Молдова пятью местами из 101**, депутаты должны избираться в одномандатных округах на территории автономии;

[60] http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/854/language/ro-RO/Default.aspx
[61] http://enews.md/news/view/1360/

- **присвоение русскому языку статуса официального языка**, узаконить это в новой Конституции ;
- закрепление в тексте верховного закона положения о **праве Гагаузии на внешнее самоопределение**, в случае отказа от независимости Республики Молдова и т. д.

Практически аналогичные претензии [62] были сформулированы также и движением *Новая Гагаузия*, которое обосновало свое послание центральным властям поддержкой со стороны 20 000 граждан, чьи подписи были собраны.

Чередование предвыборной конкуренции между двумя региональными движениями и их сотрудничества в период конфронтации с центральными властями была подтверждена пленарным заседанием в период между 2012 и 2014 годами. Чтобы уравнять влияние движения *Единая Гагаузия* в регионе, его соперник — *Новая Гагаузия* — установил партнерство с Демократической партией Молдовы (ДПМ), входящей в состав правящего *Альянса за европейскую интеграцию (АЕИ)*[63]. Как следствие, на выборах в Народное Собрание Гагаузии с 9 по 23 сентября 2012 года ДПМ получило большинство, хотя ни один депутат не был избран от партии ДПМ.

Ситуация прояснилась только после того, как лидер движения *Новая Гагаузия* Николай Дудогло объявил, что все члены движения, в том числе избранные в Национальное Собрание при поддержке НГ, присоединились к ДПМ[64]. В свете этих событий 27 ноября 2013 года Народное Собрание инициировало процедуру отстранения от должности[65] Башкана Михаила Формузала. Однако последнему удалось изменить приоритет региональной политической повестки дня, направленной против него, активизировать усилия [66] Народного Собрания Гагаузии и исполнительной власти против политики европейской интеграции Республики Молдова. Это изменение повестки дня также имело успех и благодаря совпадению начала процедуры отстранения от должности Башкана с проведением 28 ноября 2013 года второго дня Вильнюсского саммита[67], в рамках которого было парафировано Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским союзом. В этих условиях по взаимному согласию было решено провести 2 февраля 2014 года консультативный референдум в Гагаузии[68], который продемонстрировал единство и поддержку граждан Гагаузии в пользу присоединения Республики Молдова к Таможенному союзу (Россия — Беларусь — Казахстан) — 97% и только 3% против, а не за членство в ЕС — 5% за присоединение и 95% против. Кроме того, за принятие закона об **отложенном статусе народа Гагаузии на внешнее самоопределение** (в случае возможной утраты независимости Республики Молдова) выступили 97% участников референдума и 3% против.

---

[62] http://enews.md/news/view/5861/

[63] http://www.azi.md/ro/comment/15942

[64] https://www.kp.md/daily/25990/2920691/

[65] https://ru.publika.md/komratskiy-sud-reshenie-nsg-ob-impichmente-formuzalu-prinyato-s-narusheniyami_1122341.html

[66] https://noi.md/md/news_id/77958

[67] http://infoeuropa.md/cel-de-al-treilea-summit-parteneriatului-estic-de-la-vilnius/

[68] https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC_%D0%B2_%D0%93%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D1%83%D0%B7%D0%B8%D0%B8_(2014)

Центральные власти Республики Молдова не признали законности регионального референдума в Гагаузии, однако для нейтрализации напряжения было принято решение о создании рабочей группы[69]Парламента с Народным Собранием Гагаузии, которая бы обозначила законодательные решения для четкого разграничения компетенций во взаимоотношениях гагаузской автономии и центральной власти. Деятельность рабочей группы все еще продолжается на момент написания данного материала, результаты ее работы ожидаются до парламентских выборов или же она будет возобновлена после выборов.

4.5. Упадок политических движений *Единая Гагаузия и Новая Гагаузия*

Референдум в Гагаузии 2 февраля 2014 года фактически положил начало упадку двух региональных политических движений — *Единая Гагаузия и Новая Гагаузия*. После очередных выборов на должность Башкана Гагаузии 22 марта 2015 года на региональной политической арене была создана новая политическая конъюнктура[70]. На фоне победы при поддержке Партии социалистов Республики Молдова (ПСРМ) уже в первом туре голосования независимый кандидат Ирина Влах ощутила исчерпанность потенциала двух региональных движений.

Основанием исчерпания потенциала движения *Единая Гагаузия* послужило истечение второго срока мандата Башкана и основателя движения Михаила Формузала. Первый сигнал в этом отношении был дан 18 октября 2011 года, когда Михаил Формузал стал одним из основателей *Партии регионов*[71], которая, как полагали, смогла бы повторить в Республике Молдова успех *Партии регионов Украины*. Политический кризис 2014 года в Украине привел к тому, что деятельность Партии регионов в Республике Молдова стала несколько неуместной. Участвуя в парламентских выборах 30 ноября 2014 года, *Партия регионов* в союзе с *Социал-демократической партией* (СДП) — *Избирательным блоком «Выбор Молдовы — Таможенный союз»* (ИБВМТС) составила ~ 3,5%[72]. После этого обескураживающего результата ПР на выборах Михаил Формузал решил покинуть движение *Единая Гагаузия* в феврале 2015 года[73]. Последовали заявления о выходе[74] из движения и со стороны других его лидеров. В этих обстоятельствах, в отсутствие сильных лидеров, трудно предположить, каким будет дальнейшее развитие движения. Очевидно, что движение пошло под откос.

Упадок движения *Новая Гагаузия* произошел совершенно неожиданно в апреле 2018 года. В 2011 году руководство НГ объявило о намерении

[69] http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/2384/language/ro-RO/Default.aspx
[70] http://www.e-democracy.md/elections/bascan/2015/
[71] http://www.e-democracy.md/parties/pr/
[72] http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2014/results/
[73] https://www.kp.md/online/news/1970299/
[74] http://old.gagauzmedia.md/index.php?newsid=11074

реорганизовать [75] движение в политическую партию в соответствии с действующим законодательством. Год спустя, на третьем съезде партии 24 ноября 2012 года, было принято решение объединить движение с ДПМ[76]. В этом контексте лидер партии Николай Дудогло заявил, что[77] НГ отказалось от преобразования в политическую партию, предпочитая объединиться с ДПМ, что вовлечет членов движения в политику на национальном уровне и поможет им попасть в Парламент Республики Молдова.
И действительно, объявленное слияние НГ с ДПМ обеспечило ДПМ большинство мест в двух созывах Народного Собрания Гагаузии в 2012 и 2016 годах, при этом в 2012 году не был избран ни один депутат под эгидой ДПМ[78], а в 2016 году был избран всего один депутат от ДПМ[79]. В данном контексте ДПМ выдвинул в Парламент свои кандидатуры лидеров НГ — Николае Дудогло и Демьяна Карасени[80].

В условиях вышеописанного сотрудничества НГ и ДПМ явилось неожиданным заявление ДПМ от 26 апреля 2018 года[81], в котором говорится, что *«руководство Демократической партии Молдовы сегодня потребовало объяснений от депутата Николая Дудогло относительно его причастности к общественной организации "Новая Гагаузия", АТО Гагаузия, которая на самом деле стала движением, преследующим политические цели, которые не вписывались в политику, продвигаемую ДПМ. Из заявлений депутата Дудогло можно установить, что согласно целям, которые он намерен продвигать в этом движении, он становится несовместимым со статусом члена ДПМ и члена демократической фракции в Парламенте Республики Молдова. В то же время он становится несовместимым с видением и действиями, которые мы продвигаем в проевропейской модернизации страны. В этих условиях руководство Демократической партии Молдовы призвало его выбирать между статусом члена ДПМ и статусом учредителя общественной организации. Если он решит более активно участвовать в работе этого политического движения, его попросили немедленно выйти от партии, иначе он будет исключен в соответствии с регламентом и уставом».*

Как следствие, лидер движения *Новая Гагаузия* Николай Дудогло решил отказаться от мандата парламентария от партии ДПМ[82]. 13 августа 2018 года Николай Дудогло объявил, что принял участие в конгрессе за создание нового

[75] http://www.infotag.md/reports/763622/
[76] http://www.gagauz.md/2018/04/67825/

[77] https://www.kp.md/daily/25990/2920691/
[78] http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=5133
[79] http://newsmaker.md/rus/novosti/proigravshiy-poluchaet-vse-struktury-dempartii-v-gagauzii-prirosli-nezavisimymi-de-31371
[80] http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=6447

[81] http://www.pdm.md/ro/comunicat-de-presa/conducerea-pdm-i-a-cerut-explicatii-lui-nicolae-dudoglo-privind-intentia-acestuia-de-a-infiinta-o-miscare-cu-obiective-politice/

[82] https://www.trm.md/ro/politic/nicolai-dudoglo-a-parasit-pdm-si-si-a-depus-mandatul-de-deputat/

общественного движения — *Народно-патриотического союза «Девлет»*[83], которое будет посвящать все свои усилия защите и продвижению интересов Гагаузии. В рамках учредительного съезда Николай Дудогло заявил, что необходимость создания нового патриотического движения диктуется *опасностью исчезновения Гагаузии, факт, которого нельзя допустить*. Среди сторонников нового движения — президент Народного Собрания Владимир Касса, бывший заместитель башкана Валерий Яниогло, президент Союза православных христиан в Буджаке Василий Нейковчен и др. Кажется очевидным, что появление нового движения имеет смысл, только если заменить на региональной политической сцене движение *Новая Гагаузия.*

В сложившихся обстоятельствах остаются неопределенными судьба и порядок функционирования движений и региональных партий в Гагаузии. В этом контексте можно сказать, что становится очевидной необходимость возникновения и закрепления в Гагаузии новых движений или региональных партий, возможно, возобновление деятельности тех, о которых говорилось ранее. Ожидается, что их деятельность, включая отношения с центральными органами власти, будет в целом повторять поведенческие модели, устоявшиеся за последние 30 лет, описанные в этом исследовании.

[83] http://www.infotag.md/rebellion/265926/

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Закон Республики Молдова «О партиях» в целом соответствует принципам и стандартам, установленным в рекомендациях Венецианской комиссии и ОБСЕ. В то же время этот закон содержит чрезмерные требования, что делает излишне трудным осуществление основополагающего права граждан, узаконенного в Конституции страны, — права на партийное объединение. Эти правила делают практически невозможными регистрацию и существование региональных партий;
- В период после введения многопартийности в Республике Молдова в 1989 году законодательство о деятельности политических партий, за некоторыми исключениями, сопровождалось постоянной тенденцией к ужесточению условий регистрации и функционирования;
- Положения закона о партиях в Республике Молдова скорее более характерны для постсоветских стран, чем для посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы. Так, правила регистрации партий в Республике Молдова намного сложнее, чем в Румынии, и им труднее соответствовать, чем в случае с Россией. О развитии событий в Румынии и России можно лишь предполагать. В Румынии правила для регистрации партии были упрощены, и теперь для регистрации партии необходимо иметь не менее трёх членов вместо 25 000, которые требовались раньше, до 2012 года. В Российской Федерации тоже было сокращено минимальное количество, необходимое для регистрации партий, — с 50 000 членов до 500. Среди стран Европейского союза только Португалия имеет закон о партиях, который содержит более жесткие правила по сравнению с правилами Республики Молдова. На постсоветском пространстве более половины государств имеют более мягкие законы, чем в Республике Молдова;
- Аргумент в пользу ужесточения правил для регистрации политических партий — большое количество зарегистрированных партий — несостоятелен. В настоящее время, при более сложных условиях для регистрации партий, их число практически такое же, как и во время ужесточения требований 20 лет назад. Разница в том, что 20 лет назад, до 10-кратного увеличения минимального количества необходимых членов, партии регистрировали и распускали проще;
- Ужесточение правил регистрации партий препятствует гражданам создавать новые образования, поощряя *торговлю «мертвыми душами» среди партий*, неактивные партии *предлагаются* в качестве платформ для всех желающих участвовать в выборах или тех, кто не хочет прилагать усилий и тратить время на выполнение сложных процедур регистрации. Таких примеров довольно много;
- Очень сложные условия для регистрации региональных партий, в частности, не мешали их возникновению и деятельности, которые происходили под прикрытием неправительственных организаций (НПО), таких как *Единая Гагаузия и Новая Гагаузия*;

- Сдержанность в отношении деятельности региональных партий в Республике Молдова берет свои истоки из напряженности во времена развала СССР и создания движений национального возрождения в Республике Молдова, в том числе в Гагаузии. Это восприятие затрудняет осуществление децентрализации и передачи полномочий из центра в регионы — «сверху вниз». Процесс децентрализации осуществлялся «снизу вверх», следуя требованиям Гагаузского региона. Этот род отношений возник и в случае разработки и обсуждения нового проекта Конституции Республики Молдова в 2010 году, когда авторы проекта поддержали компетенции Гагаузии на существующем уровне, а региональные политические элиты и образования обусловили поддержку проекта только в том случае, если проект будет предусматривать федерализацию страны;
- Опыт ряда европейских государств, освещенный в настоящем исследовании, показал, что не всегда опасность чрезмерных претензий к центральным властям исходит от региональных партий, а скорее, от региональных органов управления, как это происходит в Испании и Соединенном Королевстве;
- В случае с Республикой Молдова было показано, что напряженность в отношениях «центр — регион» может подпитываться как административно, так и партийно. Поэтому необоснованным будет поддерживать высокие барьеры для регистрации региональных партий;
- Основываясь на типологии требований региональных партий, изложенных в данном исследовании, можно сделать вывод, что претензии региональных политических формирований и администрации Гагаузии довольно умеренные и могут поддерживаться во взаимовыгодных переговорных рамках как для центральной власти, так и для региональной. Деятельность рабочей группы в Парламенте по изменению 111 статьи Конституции, так же как и рабочей группы, действующей в настоящее время, является показателем того, что такая деятельность является продуктивной;
- Региональные партии и администрации в ряде европейских государств достигли в рамках демократической и относительно стабильной структуры децентрализации общественных услуг и институционализации региональных автономий в результате постоянных требований и усилий на протяжении многих десятилетий. В случае Республики Молдова Гагаузия получила институционализацию региональной автономии всего за пять лет. Эта быстрая эволюция была вызвана последствиями процесса развала СССР, обострением внутренней напряженности, прохождением фазы острого конфликта и желанием преодолеть неопределенности путем разряжения обстановки. Разряжение означало предоставление специального правового статуса автономии для плотно населенных гагаузских территорий. Региональные партии сыграли определенную роль в этом процессе, поэтому ограничение их деятельности неоправданно;

- Сотрудничество региональных партий Гагаузии с национальными партиями, особенно с правящими партиями, выявило как риски, так и выгоды для отношений «центр — регион». Подобные отношения способствуют активизации политической жизни в регионах, устраняя их из провинциальных минимумов, что непременно должно получить распространение по всем регионам развития страны. Более того, с точки зрения урегулирования приднестровской проблемы, создание соответствующих рамок деятельности региональных партий неизбежно;
- Уделение особого внимания отношениям «центр — регионы» необходимо и достижимо с более высокой отдачей при условии, что региональные партии имеют четко определенный статус, не имея необходимости маскировать свою деятельность под эгидой неправительственных организаций;
- Необходимо привести положения закона о политических партиях в Республике Молдова в русло тенденций европейского пространства путем устранения чрезмерных барьеров для регистрации и деятельности партий, в том числе региональных. Примеры России и Румынии актуальны для Республики Молдова. В качестве средства защиты от опасений, что число политических партий может быстро расти, можно использовать опыт других государств, где регистрируются сотни и даже тысячи партий, но при этом закон конкретно определяет, какие из них могут участвовать в выборах, а какие подлежат роспуску по причине отсутствия активности в течение нескольких избирательных циклов и т. д.;
- Гагаузские власти, если считают необходимым, должны выдвигать конкретные предложения о необходимости пересмотра правовых рамок для регулирования деятельности региональных партий и способов их финансирования. Эта тема, если бы она представляла реальный интерес, могла бы обсуждаться в совместной рабочей группе Парламента и Народного Собрания Гагаузии;
- Особый интерес для Гагаузии может представлять такой подход, который существует в Румынии в отношении правовой деятельности неправительственных организаций, работающих над продвижением интересов этнических общин, в том числе путем политического представления их на местном, национальном и европейском уровнях.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I

Страна [84]	**Требования для регистрирующего органа**	**Подписи членов или сторонников**	**Взнос**	**Регистрирующий орган**	**Устойчивость или ликвидация**
Бельгия	Нет партийного закона. Любая политическая группа может провозгласить себя партией и действовать в соответствии с законом.	не применимо	не применимо	не применимо	не применимо
Болгария	Закон о партиях прямо предусматривает, что должен содержать устав. Заявление об учреждении, протокол учреждения, список членов учредителей, заявления участников с нотариально заверенными подписями, список не менее 2500 членов, заверенное заявление руководства о подлинности документов, сертификат уникальности названия	2500 членов, подписи 50 членов инициативной группы для основания формирования и подписи не менее 500 членов-учредителей	не применимо	Судебная палата г. София	Заявление не менее 2500 членов
Чехия	Закон о партиях предусматривает подачу в регистрирующий орган двух экземпляров устава, подписанного	Ходатайство, подписанное не менее 1000	не применимо	Министерство внутренних дел	не применимо

[84] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO_ET(2012)462512_EN.pdf

	не менее чем тремя членами инициативной группы, с указанием адреса штаб-квартиры на территории страны	граждан			
Дания	Партийного закона не существует. Избирательный закон предусматривает, что для участия в выборах партии должны набрать не менее 1/175 голосов, действительно принятых на предыдущих выборах (что составляет ~ 18 тысяч подписей)	Подписи не менее 1/175 числа действительных голосов, принятых на предыдущих выборах	не применимо	Избирательный орган регистрирует название партии, а Министерство внутренних дел регистрирует его	не применимо
Германия	Закон о партиях предусматривает, что у них должен быть устав и программа. Выполнять соответствующие действия. Иметь название и акроним, исполнительный орган и территориальные ответвления.	не применимо	не применимо	Федеральная избирательная комиссия или *Ландер*, Федеральный конституционный суд	Теряет свой статус, если не осуществляет деятельность в течение 6 лет
Эстония	Закон о партиях предусматривает, что они должны иметь устав и политическую платформу. Протокол собрания для образования формирований. Список участников с их идентификационными	Не менее 1000 членов	не применимо	не применимо	Если число членов меньше 1000, то суд может потребовать роспуска партии. Роспуск также может иметь место и в случае

	данными. Логотип партии				доказанной антиконституционной деятельности.
Ирландия	Партийного закона не существует. Избирательный закон предусматривает, что партии должны подать заявку на участие в выборах, в которой указаны название формирования, адрес штаб-квартиры, лица, ответственные за аттестацию кандидатов, и место регистрации партии.	не применимо	не применимо	Реестр политических партий	не применимо
Греция	Первичные судебные инстанции принимают решения о праве кандидатов быть избранными по партийным спискам или независимо. Кандидаты должны заручиться поддержкой не менее 12 избирателей в этом избирательном округе или выдвигать себя самостоятельно. При подаче заявок в суды кандидаты должны внести взнос в размере 150 евро. На основании названных кандидатов партии и	не применимо	€150	не применимо	не применимо

	избирательные блоки составляют списки кандидатов, которых они регистрируют в Верховном суде для участия в выборах[85].				
Испания	Закон о партиях предусматривает подачу Карты учреждения партии, информацию, удостоверяющую личности учредителей, название партии, список членов руководящих органов, адрес.	не применимо	не применимо	Министерство внутренних дел	Роспуск на основании обоснованного судебного решения
Франция	Нет партийного закона и условий для их создания. Партия — это любая политическая группа, которая подает финансовые отчеты *Национальной комиссии по финансированию избирательных кампаний и политической деятельности*	не применимо	не применимо	не применимо	не применимо
Италия	Нет партийного закона. Избирательный закон требует представления логотипа и названия партии, желающей принять участие в выборах.	Количество подписей варьируется от одного района к другому в зависимости от количества избирателей. Партии,	не применимо	Министерство внутренних дел	не применимо

[85] https://www.osce.org/odihr/92460?download=true

		представленные на законодательном форуме, не должны предъявлять подписи			
Кипр	Закон о партиях предусматривает подачу устава для регистрации, а также заявки на регистрацию, подписанной лидером формирования, если он не является членом Парламента.	не применимо	не применимо	Регистр	Роспуск за несоблюдение Конституции
Латвия	Закон о партиях предусматривает подачу информации о названии партии, адрес, преследуемые цели, дату основания, территориальные ответвления, данные о членах органов руководства.	Не менее 200 учредителей	не применимо	Орган регистрации партий	не применимо
Литва	Закон о партиях предусматривает, что у них должно быть название и заявленные цели о консолидации правового статуса и местной автономии.	Не менее 1000 членов учредителей	не применимо	Реестр юридических лиц Министерства юстиции	не применимо
Люксембург	Закона о партиях не существует. Избирательный закон предусматривает, что партия является группой участников, официально	не применимо	не применимо	не применимо	не применимо

	зарегистрированной или нет, которая соблюдает основополагающие принципы демократии, выраженные путем всеобщего избирательного права и народной воли в соответствии с уставными или программными документами (статья 91)[86]				
Венгрия	Закон о партиях предусматривает заявление членов учредительного собрания о том, что они осведомлены о положениях соответствующего закона.	Подписи членов учредительного собрания	не применимо	не применимо	не применимо
Мальта	Закона о партиях не существует. Избирательный закон предусматривает, что партиями являются группы, организованные гражданами, которые заявляют о намерении участвовать в выборах (Ст.2)[87]	не применимо	не применимо	не применимо	не применимо
Голландия	Закона о партиях не существует. Избирательный закон предусматривает нотариальное	не применимо	€450	Избирательный комитет для выборов в	не применимо

[86] https://www.legislationline.org/documents/id/4857
[87] http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8824&l=1

	заверение Карты об учреждении партии. Свидетельство о внесении в реестр юридических лиц, уплата налога. Назначение уполномоченного представителя партии в избирательной комиссии			законодательные органы	
Австрия	Закон о партиях предусматривает принятие Устава партии, в котором установлены руководящие органы и уполномоченные лица для отношений с третьими лицами.	не применимо	не применимо	Федеральное министерство внутренних дел	не применимо
Польша	Закон о партиях предусматривает подачу заявления о регистрации вместе с документами о названии, адресом штаб-квартиры, уставом и символом формирования, списком учредителей	Не менее 1000 членов	не применимо	Судебная палата Варшавы	не применимо
Португалия	Закон о партиях предусматривает подачу заявления о регистрации вместе с уставом, Манифестом о принципах деятельности, названием формирования и акронимом, списком членов учредителей	Подписи не менее чем 7500 граждан с правом голоса. Запрещены региональные партии	не применимо	Регистр Высшей Судебной Палаты	не применимо
Румыния	Закон о партиях	Наличие	не	Трибунал	не применимо

	предусматривает подачу заявления о регистрации вместе с уставом, программой, учредительным актом, списком членов учредителей, полным названием, акронимом, логотипом, декларацией лидера формирования, списком членов, адресом штаб-квартиры и декларацией об имуществе, доказательством оплаты судебного гербового сбора, подтверждением открытия банковского счета	не менее 3 членов	применимо	муниципия Бухарест	
Словения	Закон о партиях предусматривает подачу заявления, подписанного членами-учредителями, включающего название и акроним формирования, устав и программу, протокол учредительного собрания, названия избирательных и руководящих органов	Подписи не менее чем 200 членов-учредителей	Уплата сбора за публикацию в «Официальной газете»	Реестр партий при Министерстве публичного управления	Роспуск в случае, если партия не участвует в двух последовательных парламентских или муниципальных выборах
Словакия	Закон о партиях предусматривает для внесения в партийный реестр документов относительно названия формирования и аббревиатуры, адрес	Подписи не менее 10 000 сторонников	Уплата административной пошлины	Министерство внутренних дел	не применимо

	штаб-квартиры, дату и регистрационный номер в Министерстве внутренних дел, имена и сведения о членах инициативной группы, имена и данные о членах руководящих органов, процедурах ликвидации и т. д.				
Финляндия	Закон о партиях предусматривает, что формирования должны иметь программу и устав, которые обеспечат принятие решений	Подписи не менее 5000 граждан	не применимо	Министерство юстиции	не применимо
Швеция	Закона о партиях не существует. Избирательный закон предусматривает, что для того, чтобы зарегистрировать партию, необходимо подать заявление в Центральный избирательный орган.	Подписи не менее 1500 избирателей	не применимо	Центральный избирательный орган	не применимо
Соединенное Королевство Великобритании	Закон о партиях предусматривает подачу заявления о регистрации, в котором будет указано название формирования, адрес штаб-квартиры, имя лидера	не применимо	Административный налог	Регистр партий	не применимо

Приложение II

Страна	**Требования для регистрирующего органа**	**Подписи членов или сторонников**	**Взнос**	**Регистрирующий орган**	**Устойчивость или ликвидация**

Российская Федерация	Закон о партиях [88] квалифицирует их как вид общественных организаций. Для регистрации партии необходимо иметь название, устав и программу, территориальные ответвления как минимум в половине субъектов федерации. Руководящие органы должны находиться на территории страны.	Не менее 500 членов, филиалы как минимум в половине субъектов федерации	Оплата госпошлины	Федеральный орган регистрации юридических лиц	Роспуск партии может иметь место вследствие решения судебной инстанции, если были нарушены положения Конституции и федеральных законов
Украина	Закон о партиях [89] квалифицирует их как общественные организации, которые следуют цели реализации национальной программы развития страны. Партия может быть основана инициативной группой из не менее 100 граждан, которые устанавливают название, утверждают на учредительном конгрессе устав, программу, руководящие органы.	Подписи не менее 10 000 членов, собранные в не менее чем 2/3 регионов страны, соответственно в 2/3 районов регионов	Оплата госпошлины	Министерство юстиции	Роспуск партии может иметь место вследствие решения судебной инстанции, если были нарушены положения Конституции и законов
Молдова	Закон о партиях [90] квалифицирует их как добровольные ассоциации,	Не менее 4000 членов, не менее 120	Оплата госпошлины 200 леев	Министерство юстиции	Закон о партиях предусматривает четкие процедуры

[88] http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102071991
[89] http://kodeksy.com.ua/ka/o_politicheskih_partiyah_v_ukraine.htm
[90] http://lex.justice.md/md/327053%2520/

	обладающие статусом юридического лица, граждан Республики Молдова с правом голоса, которые, действуя сообща и руководствуясь принципом свободы выбора, вносят вклад в понимание, выражение и реализацию своей политической воли	членов в половине административно-территориальных единиц 2-го уровня			относительно прекращения деятельности и ликвидации политической партии
Беларусь	Закон о партиях [91] квалифицирует их как общественные организации, преследующие политические цели. На учредительном собрании партии утверждается устав, программа, символика. Учредители лично расписываются и указывают персональные данные. Они могут быть учреждены группой	Необходимо не менее 1000 членов-учредителей	Оплата госпошлины	Министерство юстиции	Роспуск партии может иметь место вследствие решения судебной инстанции, если были нарушены положения Конституции и законов или имела место пропаганда экстремизма
Грузия	Закон о партиях [92] предусматривает подачу заявления о регистрации, подписанного руководителем, избранным на учредительном конгрессе, на котором утверждается устав и программа, символ	Необходимо не менее 1000 членов	не применимо	Национальное агентство, Государственный реестр	Роспуск партии может иметь место на основании решения Конституционного суда по антиконституционным действиям

[91] http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_politicheskih_partiyah.htm
[92] https://matsne.gov.ge/ru/document/download/28324/17/ru/pdf

	партии. Для регистрации представляется протокол конгресса и подпись уполномоченного лица, заверенные нотариально				
Азербайджан	Закон о партиях [93] квалифицирует их как юридические некоммерческие организации, которые намереваются принять участие в политической жизни страны. Регистрация партии осуществляется в результате подачи заявления после учредительного конгресса, на котором утверждается устав программа, символика и формируются руководящие органы	Необходимо не менее 1000 членов	не применимо	Орган регистрации юридических лиц	Роспуск партии возможен вследствие решения конгресса формирования или в результате решения судебной инстанции по причине нарушения конституционных или законных положений
Казахстан	Закон о партиях [94] квалифицирует их как ассоциации граждан, создаваемые для изъявления их политической воли. Инициативная группа должна состоять из 1000 граждан, представляющих 2/3 регионов страны. Регистрация партии происходит в	Не менее 40000 членов, из всех административных регионов страны, как минимум по 600 членов из каждого	Оплата госпошлины	Министерство юстиции	не применимо

[93] http://www.parliament.am/library/Political%20parties/Azerbaijan.pdf
[94] https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1032141#pos=34;-43

	результате подачи заявления после учредительного конгресса, на котором утверждается устав, программа, символика и формируются руководящие органы.	региона			
Узбекистан	Закон о партиях [95] квалифицирует их как ассоциации граждан, создаваемые для изъявления их политической воли. Инициативная группа должна состоять не менее чем из 50 граждан, должна быть созвана конференция или учредительный конгресс, в рамках которого будет утверждена программа, устав, символика формирования и избраны руководящие органы	Не менее 20 000 подписей граждан, проживающих в не менее 8 регионах (из 14 существующих)	Оплата госпошлины	Министерство юстиции	Роспуск партии может иметь место в результате решения Высшей судебной палаты по ходатайству Генеральной прокуратуры вследствие выявления нарушения конституционных или законных положений
Кыргызстан	Закон о партиях [96] квалифицирует их как ассоциации граждан, создаваемые для изъявления их политической воли. Для регистрации партии необходимо созвать учредительный конгресс из не менее 10 граждан. Конгресс утверждает устав,	не применимо	не применимо		Роспуск партии может иметь место в результате решения суда, посредством которого будет установлено нарушение конституционных или законных

[95] http://parliament.gov.uz/ru/laws/adopted/85/3398/
[96] http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/215

	символику и избирает руководящие органы.				положений
Таджикистан	Закон о партиях [97] квалифицирует их как ассоциации граждан, создаваемые для изъявления их политической воли. Не менее 10 членов учредителей на учредительном конгрессе утверждают устав и избирают руководящие органы. Региональные партии не допускаются.	Подписи не менее 1000 граждан, представляющих более половины регионов страны	Применяется регистрацион-ная марка	Министерство юстиции	Роспуск партии может иметь место в результате принятия решения Высшей судебной палаты, вследствие установления нарушения конституционных или законных положений
Армения	Закон о партиях [98] квалифицирует их как добровольные ассоциации граждан, целью которых является участие в референдумах и выборах для учреждения государственных органов власти. В учредительном конгрессе должно принять участие не менее 100 членов учредителей, которые утверждают устав, программу и символику	Не менее 1000 членов, проживающих в не менее 1/3 территориальных административных единицах	Оплата госпошлины	Орган регистрации юридических лиц	Партия может быть распущена по решению Конституционного суда за неконституционную деятельность . партии, которые не участвуют в двух последовательных парламентских избирательных кампаниях исключаются из регистра
Туркменистан	Закон о партиях [99] квалифицирует их как	Не менее 1000	Оплата госпошли	Министерство	Партия может быть распущена

[97] http://www.parliament.am/library/Political%20parties/tatjikistan.pdf
[98] http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=95547
[99] https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/93896/109977/F967500587/TKM93896_ru.pdf

	добровольные ассоциации граждан, целью которых является участие в политической жизни страны. В учредительном конгрессе должно принять участие не менее 9 членов учредителей. Конгресс утверждает программу, устав, символику, избирает органы руководства и контроля	членов. Региональные партии запрещены (Ст.6)	ны	юстиции	по решению суда за незаконную деятельность или по решению конгресса формирования