



apoi având efectul de încetare a focului existent. Forțele de menținere a păcii ale ONU sunt compuse din forțe armate ale mai multor țări, care unindu-se împreună, formează o forță multinațională imparțială, iar militarii sub egida ONU constituie o presiune a păcii și nici într-un caz un instrument de război. În acest sens, putem preciza că, pacificatorii ONU au misiunea de a salva viețile omenesți aflate în conflictul armat; de a elabora premise pentru soluționarea pe cale pașnică a conflictelor, prin intermediul negocierilor și medierilor; de a lichida consecințele grave care apar în urma războaielor civile sau a conflictelor interetnice, afirmându-se la nivel internațional ca o emblemă primordială la soluționarea pe cale pașnică a conflictelor armate.

#### Referințe bibliografice

1. Bodorin Igor, Boeșteanu Constantin, Prevenirea și combaterea fenomenului terorismului: actualități și perspective, Chișinău, Ed. Tipografia „Elena VI.”, 2006.
2. Carta Organizației Națiune Unite din 26 iunie 1945, în vigoare din 24 octombrie 1945.
3. Barbăneagră Alexei, Infrafracțiuni contra păcii și securității omenirii, Chișinău, Ed. Tipografia „Sirius”, 2005.
4. Năstase Adrian, Aurescu Bogdan, Jura Cristian, Drept internațional public, București, Ed. ALL BECK, Ediția a II-a, 2000.
5. Balan Oleg, Rusu Vitalie, Nour Valeriu, Drept internațional umanitar, Chișinău, Ed. Tipografia Elena V., 2003.
6. Arhiliuc Victoria, Diplomația preventivă și securitate colectivă a statelor, Chișinău, Ed. Tipografia „Reclama”, 1999.
7. Paul Dănuț Duță, Grațian Lupu, Considerațiuni privind unele operații de menținere a păcii desfășurate sub egida Națiunilor Unite, Sibiu, Ed. Alma Mater, 2006.

#### INFORMAȚII DESPRE AUTOR:

Igor SOROCEANU,  
student la Academia  
„Ștefan cel Mare” a MAI al RM,  
email: soroceanu94igor@gmail.com,  
tel. 068578205, 078655464.

Igor SOROCEANU,  
Étudiant de l'Académie  
„Ștefan cel Mare”, du Ministère de  
l'Intérieur  
de la République de Moldova,  
email: soroceanu94igor@gmail.com,  
tel. 068578205, 078655464.

CZU: 342.26 (478-29)

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В АТО ГАГАУЗИЯ

Наталья КРИСТЕВА,

доктор права, конференциар-университар Комратского  
Государственного Университета

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу правового регулирования административно-территориального деления в АТО Гагаузия. Исследуется научное понимание категории «административно-территориальная единица»; предлагаются изменения действующего законодательства.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, территория, законодательство, принципы.

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE IN ATU OF GAGAUZIA

Natalia CRISTEVA,

doctor of laws, associate professor, of the Comrat State University

#### ANNOTATION

This article analyzes the legal regulation of administrative-territorial division in ATU of Gagauzia. Explores the scientific understanding of the category of «administrative-territorial unit»; proposes changes to the current legislation.

**Keywords:** local government, administrative-territorial unit, administrative-territorial structure, territory, legislation, principles.

**Актуальность темы.** Одним из главных направлений развития демократического правового государства является укрепление основ местной автономии, что предполагает стремление к эффективной организации административно-территориального устройства. Функционирование, взаимодействие органов власти различных уровней в рамках разделенной и одновременно сохраняющей свою целостность территории Республики Молдова влияет на реализацию основных прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией РМ.

В действующем законодательстве отсутствует должная правовая регламентация института административно-территориального устройства Республики Молдова, определенность в его основных юридических характеристиках, взаимосвязь с системой

принципов, институтов и структур молдавского унитаризма. Как следствие подобной ситуации существует разнообразие норм законодательства, касающихся определения категории «административно-территориальная единица» и ее характеристик.

Сложность вопроса также представляется тем, что Республика Молдова является относительно децентрализованным унитарным государством, сочетающим местное самоуправление и централизованное государственное управление, проявляющееся в центральном административном контроле за деятельностью органов местного публичного управления.

**Изложение основного материала.** Отдельные вышеназванные признаки находят отражение в действующем законодательстве. В результате проведенного анализа



норм законов об административно-территориальном устройстве и научно-правовой доктрины можно прийти к выводу о целесообразности выделения следующих подходов в определении признаков понятия «административно-территориальная единица».

1. Системный подход к сущности изучаемого явления предполагает, что административно-территориальная единица определяется только как структурная часть территории в четких границах.

2. В соответствии с формально-правовым подходом административно-территориальная единица имеет установленный нормативно-правовым актом статус, наименование, четко определенные границы и административный центр.

3. С позиции функционального подхода административно-территориальная единица служит территориальной основой для создания и (или) деятельности органов государственной/местной власти, определения территориальных пределов компетенции органов государственной/местной власти и мест постоянного или преимущественного проживания людей.

Соответственно, административно-территориальную единицу можно определить как структурный элемент административно-территориального устройства, образованный в результате территориального деления государства, имеющий в установленном порядке правовой статус, наименование, четко определенные границы, административный центр и служащий территориальной основой для создания, функционирования органов государственной/местной власти, определения территориальных пределов их компетенции.

Вызывает интерес позиция Н.М. Княгинина относительно правомерности использования термина «административно-территориальная единица с особым статусом». По его мнению, «к «единицам» склонны относить территориальные образования, которые учреждаются специальными актами. Если же пространство приобре-

тает особые юридические качества с помощью акта, формально устанавливающего пределы действия каких-то правовых норм в пространстве, то его принято считать не «единицей», а «территорией» [1]. Подобные явления в правовом поле лишней раз подтверждают наличие существующего пробела в законодательстве нашей страны относительно установления правового статуса указанных территориальных образований, которым, в частности, является Автономно-Территориальное образование Гагаузия (далее АТО Гагаузия).

Действительно, административно-территориальные единицы с особым статусом отличаются от иных территориальных единиц не только размером (в ее составе находятся другие административно-территориальные единицы), но и наличием особого статуса ввиду предусмотренных законодательством гарантий и особенностей в правовом регулировании отдельных вопросов.

В соответствии с Законом об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344-ХІІІ от 23.12.1994 [2], Гагаузия (Гагауз Ери) – это территориальное автономное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной частью Республики Молдова. Гагаузия в пределах своей компетенции самостоятельно решает вопросы политического, экономического и культурного развития в интересах всего населения. Управление в Гагаузии осуществляется на основе Конституции Республики Молдова, указанного закона и других законов Республики Молдова (с исключениями, предусмотренными законом), не противоречащих им Уложения Гагаузии и нормативных актов Народного Собрания (Халк Топлушу) Гагаузии.

**Проблема.** Предметом рассмотрения в настоящей статье являются особенности административно-территориального деления АТО Гагаузия. В соответствии со ст. 51, раздела III Уложения Гагаузии (Гагауз Ери) «Организация и полномочия органов публичной власти Гагаузии» [3], к компетенции Народного

Собрания Гагаузии относится решение в определенном законом порядке вопросов административно-территориального устройства Гагаузии и определение порядка организации и деятельности органов местного публичного управления.

Статьей 3 Закона АТО Гагаузия Об административно-территориальном устройстве Гагаузии (Гагауз Ери) [4] установлено, что территория Гагаузии (Гагауз Ери) делится на административно-территориальные единицы: долаи (районы), города, села (коммуны).

Долай (район) – это административно-территориальная единица, состоящая из сел (коммун) и городов, образуемая на основе общности территории, экономических и социально-культурных связей.

В приложении 1 указанного закона дан перечень долаев (районов) и городов – резиденций: Комратский район (город-резиденция – Комрат), Чадыр-Лунгский район (город – резиденция Чадыр-Лунга) и Вулканештский район (город-резиденция – Вулканешты).

Приложением 2 закреплен перечень административно-территориальных единиц, входящих в состав каждого района. Так, в состав Комратского района входят 1 муниципий, 1 город, 11 сел и 14 населенных пунктов, входящих в их состав. В состав Чадыр-Лунгского района входят 1 муниципий и 8 сел, в состав Вулканештского района – 1 город, 3 села и 4 населенных пункта, входящих в их состав.

Однако установленное административно-территориальное деление в Гагаузии на три района: Комратский, Чадыр-Лунгский, Вулканештский, не закреплено в Законе об административно-территориальном устройстве Республики Молдова [5], что, соответственно, отражается на правовом статусе районных структур власти на уровне центральной власти Республики Молдова.

В частности, Государственной Канцелярией Республики Молдова не согласуется и не регистрируется штатное расписание служащих администраций района. Основными доводами Государственной



Канцелярии являются следующие. Статус председателя и заместителя председателя района не подпадает под действие Закона о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности № 199 от 16.07.2010 [6] и Закона о статусе местного выборного лица [7]. Так как указанные законодательные акты предусматривают, что замещение ответственной государственной должности производится посредством выборов или назначения в соответствии с законом. В соответствии с положениями закона об органах местного публичного управления №436 от 28.12.2006 [8], председатель района представляет собой исполнительную власть местного публичного управления II уровня, избирается большинством голосов избранных советников районного совета. Заместитель председателя района избирается также районным советом по предложению председателя района.

В соответствии с положениями Закона АТО Гагаузия об органах местной власти Гагаузии [9], председатель района назначается и освобождается от должности Башканом (Главой) Гагаузии, после согласования кандидатуры с Народным Собранием Гагаузии. В то же время, председатель района является членом Исполнительного Комитета Гагаузии. Председатель района своим распоряжением назначает и освобождает от должности заместителя председателя района.

В соответствии с местным законом [9] председатель района представляет отчеты о деятельности Исполнительному Комитету, осуществляет другие полномочия, делегированные Башканом Гагаузии или Исполнительным Комитетом Гагаузии, будучи де-факто представителем Исполнительного Комитета на местах.

**Предложение.** Необходимы поправки в Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) регулирующие статус района как административно-территориальную единицу в составе АТО Гагаузия, а также внесение дополнения в Закон об административно-территориальном устройстве РМ

[5], а именно в Приложение №4, отражающее состав АТО Гагаузия, путем включения в него трех районов де-юре и де-факто существующих в АТО Гагаузия.

**Вывод.** Указанное предложение, несмотря на отсутствие районных советов в АТО Гагаузия, имеет право на законодательное закрепление по причине того, что в соответствии с Законом об особом правовом статусе Гагаузии [2] представительным органом Гагаузии является Народное Собрание, обладающее правом принятия нормативных актов в пределах своей компетенции. Народное Собрание Гагаузии избирается по территориальным округам сроком на четыре года на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Число депутатов Народного Собрания не должно превышать одного от каждых пяти тысяч избирателей, но каждый населенный пункт должен иметь не менее одного депутата. Общее количество депутатов Народного Собрания Гагаузии составляет 35 депутатов.

Таким образом, учитывая особенности автономно-территориального образования, недальновидной будет политика того государства, которое станет лишать отдельные народности, проживающие в его пределах, и не предоставлять ей возможностей самостоятельного (хоть и ограниченного) управления той территорией, на которой данная народность располагается. Сюда относятся и такие права, традиционно гарантированные конституциями, как право на использование и сохранение родного языка, так и право издания законов, действующих на территории автономии и не противоречащих основам общегосударственного законодательства.

**Вывод.** Несмотря на готовящуюся реформу публичного управления в Республике Молдова, в которой одним из ключевых моментов является отказ от деления страны на районы, исторически доказано, что планы отказа от районов, к которым регулярно возвращаются центральные органы власти - это крайне непопулярная мера.

Поэтому в настоящее время

возникла острая необходимость закрепления возможности АТО Гагаузия самостоятельно определять административно-территориальное устройство автономии. Стабильная законодательная база, регулирующая вопросы территориальной организации страны и закрепляющая конституционно-правовой статус института административно-территориального устройства, является необходимой гарантией единства территории государства в целом.

В АТО Гагаузия исторически сложилась система расселения жителей, устойчивые тенденции ее развития, имеются экономические, финансовые и организационные условия, для формирования и деятельности органов местного публичного управления, установленное административно-территориальное деление способствует рациональному использованию природных и материальных ресурсов, развитию инженерных сетей и коммуникаций, социальной инфраструктуры, обеспечивает здоровую и экологически безопасную среду обитания и жизнедеятельности населения, сохраняет и развивает национальную культуру, обычаи и традиции, исконные виды хозяйственной деятельности коренных народов, проживающих в каждом районе.

Одним из принципов административной децентрализации является принцип субсидиарности, предусматривающий осуществление общественных функций органами власти, находящимися ближе всего к гражданам. Поэтому очень важно, чтобы важные общественные вопросы решались непосредственно на местах. И в этом должно состоять основное предназначение районных администраций в АТО Гагаузия. Это обуславливает сравнительно высокую управленческую заинтересованность и активное участие граждан в деятельности местных органов власти.

Начиная с 2015 года, районные администрации в Гагаузии стали укрепляться. В районы были перемещены специалисты Главных управлений, предоставляющие услуги населению на местах. Начи-



ная с 2018 года, в каждую районную администрацию, непосредственно в управление председателя района, были переведены специалисты Главных управлений. При этом общая численность всех структурных подразделений Исполнительного комитета осталась прежней.

На сегодняшний день при районных администрациях образованы службы и отделы, переданы важные полномочия, которые должны помочь оперативно решать проблемы населения на местах.

Так, в районах образованы комиссии по оказанию материальной помощи социально-уязвимому населению, которые распределяют средства Фонда социальной поддержки населения Гагаузии, решаются проблемы детей, находящихся в ситуации риска, реализуются региональные социальные программы, программы развития инфраструктуры в районах, осуществляется организация инвестиционного процесса строительства и развития дорожной инфраструктуры и другие важные мероприятия.

В районах успешно решаются задачи развития национальной культуры и туризма Гагаузии, спорта, обеспечение развития и эффективного функционирования внешкольных учреждений культуры и искусства, спорта.

Одним из основных направлений деятельности районных администраций, определенных исполнительной властью Гагаузии, является оказание методической и практической помощи местным органам власти, оказание содействия примарам в разрешении текущих проблем, связанных с исполнением их должностных обязанностей.

Административно-территориальное устройство как в автономии, так и в государстве в целом должно основываться на принципах самостоятельности, учета сложившейся системы расселения населения и тенденций развития этой системы, географического положения, размера территории и численности населения, целостности и социально-экономического единства территории, эффективности ее управления, ресурсной

достаточности для самостоятельного социально-экономического развития, соблюдения гарантий местного самоуправления, учета национальных, этнических, языковых, религиозных и иных исторически сложившихся особенностей и местных традиций, защиты интересов населения и гласности при решении вопросов административно-территориального устройства.

Автономия, исходя из вышесказанного, выступает в качестве наиболее эффективной формы решения национального вопроса и вопроса защиты меньшинств: предоставление автономии осуществляется не просто в рамках права (что уже является преимуществом по сравнению с иными, в том числе насильственными способами решения), а в конституционном поле, что само по себе выступает определенной гарантией прав как в отношении автономии, так и в отношении государства, частью которого она является. Право на административное самоопределение своей территории в автономии реализуется без угрозы целостности и единству многонационального государства благодаря предоставлению не чрезмерного объема самостоятельности (как возможно при предоставлении чуть ли не суверенных прав в отношении «государств, входящих в состав государства»), а ровно необходимого для осуществления указанного права.

### Библиография

1. Княгинин К.Н. Особый статус административно-территориальных единиц, образованных на территориях бывших автономных округов: опыт теоретического моделирования // Академический юридический журнал. 2011. № 1(43). С. 15.
2. Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344-XIII от 23.12.1994 Мониторул Официал ал Р.Молдова N 3-4 ст.51 от 14.01.1995
3. Уложение Гагаузии (Гагауз Ери) №28-XXX/I от 05.06.1998г.
4. Закон АТО Гагаузия Об административно-территориальном устройстве Гагаузии (Гагауз Ери) №1-II/I от 12 августа 1995г.
5. Закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова № 764-XV от 27.12.2001 Мониторул Официал ал Р.Молдова N 16 ст.53 от 29.01.2002
6. Закон о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности № 199 от 16.07.2010 Мониторул Официал N 194-196 ст.637 от 05.10.2010
7. Закон о статусе местного выборного лица № 768-XIV от 02.02.2000 Мониторул Официал ал Р.Молдова № 34 ст.231 от 24.03.2000
8. Закон о местном публичном управлении N 436-XVI от 28.12.2006 Мониторул Официал N 32-35 ст.116 от 09.03.2007
10. Закон АТО Гагаузия об органах местной публичной власти Гагаузии № 42-XLI/I от 30 апреля 1999г.

Наталия КРИСТЕВА,  
доктор права,  
конференциар-университар  
Комратского Государственного  
Университета,  
+37378746949, cristevan@mail.ru

Natalia CRISTEVA,  
doctor of laws, associate professor,  
of the Comrat State Universati  
+37378746949, cristevan@mail.ru