

Populations and Idioms

The Consequences of the Soviet Model of the Territorial Organization of Local Authorities in the Republic of Moldova: Until When?

Sergiu Cornea¹

Abstract: In 1991, the Republic of Moldova became a sovereign state. By 1991, this country has had a Soviet administrative system which was characterized by excessive fragmentation of the territory. After a period of reforms, since 2003, when a new administrative-territorial reform (actually, an anti-reform) was made, Moldova has returned to the Soviet administrative-territorial delimitation. The consequences of this anti-reform take effect nowadays. Given that European integration has become a strategic priority of the national and foreign policy of the Republic of Moldova, the rejection of the Soviet administrative structures and practices has become an objective necessity.

Keywords: soviet administrative system; administrative reform; territorial organization of public power

Путем подписания и ратификации Соглашения об ассоциации с Европейским союзом Республика Молдова подтвердила свою готовность присоединиться к европейским ценностям и стандартам жизни. Реализация положений Соглашения требует большой работы по реформированию всех сфер жизни и деятельности. Эти изменения в значительной степени зависят от способности центральных и местных органов власти провести неминуемые реформы. Таким образом, для успешной реализации реформ, необходимо модернизировать, в первую очередь, административную систему которая будет эти реформы претворить в жизнь.

За годы независимости административная система Республики Молдова прошла через многочисленные реформы и модернизации. Но политикам и реформаторам так и не удалось отойти от советских стереотипов и способах управления.

До 1991 года, когда Республика Молдова стала суверенной республикой здесь существовала советская система управления. Для К.Маркса и его последователей администрация рассматривается как надстройка, как

¹ Associate Professor, Cahul State University “B.P. Hasdeu”, Republic of Moldova, Address: 1 Piața Independenței, Cahul, Republic of Moldova, Tel.: 0299 22481, Fax: 0299 24752, Corresponding author: prorectorusc@gmail.com.

инструмент господства одного социального класса и его сохранения у власти. В коммунистической интерпретации, капиталистическая администрация является, по своему существу, репрессивным аппаратом в руках буржуазии. (Turlius, 2006–2007, p. 599)

Коммунисты не учли принцип разделения властей предполагаемый Монтескье. Несмотря на притязания считаться прогрессивным движением, коммунизм вернулся, с этой точки зрения, к архаичным формам политической жизни. Институционализация политики также была нарушена, полномочия учреждений не были четко определены и разграничены, реальная власть осуществлялась другими лицами и учреждениями, чем те которые были предусмотрены законом (Karpinski, 1993, p. 11). Подчинение воли органов власти государства одному или другому субъекту внутреннего права негативно влияет на демократический характер этой воли и приводит к диктатуре (Ciobanu, 1992, p. 114). Это был практический эффект от признания руководящей роли Коммунистической Партии в Конституции СССР.¹

„Классическая” модель советского местного самоуправления, которая просуществовала до конца 80-х прошлого века имела следующие главные характеристики:

1. Всеобъемлющее господство Коммунистической партии Советского Союза (КПСС). Иерархическая структура комитетов КПСС пронизывала все уровни управления и служила важнейшим механизмом принятия политических решений.
2. Формальное разделение властей на законодательную (представительные органы – Советы, избиравшиеся от сельского до областного уровня на безальтернативной основе) и исполнительную (исполнительные комитеты Советов или исполкомы, избиравшиеся из числа депутатов), не совпадавшее с реальным. На практике Советы собирались на длившиеся 1–2 дня сессии не реже двух раз в год и лишь утверждали решения, подготовленные исполкомами, в руках которых было сосредоточено повседневное управление. Реальный контроль деятельности исполкомов осуществляли органы КПСС соответствующего уровня.
3. Полная субординация органов управления, построенная на

¹ Статья 6-я Конституции СССР 1977 года гласила: „Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма. Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР”.

иерархическом подчинении нижестоящих уровней власти вышестоящим. Районные Советы и их исполкомы в городах были подчинены городским, те, в свою очередь, областным. Последние, соответственно, подчинялись Верховному Совету и Совету Министров республики, которые, соответственно, были подчинены Верховному Совету и Совету Министров СССР. Местные органы власти в СССР как юридически, так и фактически обладали лишь теми полномочиями, которые были делегированы им вышестоящими органами власти.

4. Централизованная плановая экономика, предполагавшая иерархическое распределение всех экономических и финансовых ресурсов (включая бюджетные средства и инвестиции) „сверху вниз”, от Центра к республикам, регионам и сельским советам на основе единых централизованно устанавливаемых нормативов. Эта модель местных финансов (известная как „веерная схема”) хотя номинально и включала в себя местные налоги и сборы, но, по сути, не предполагала экономической и финансовой автономии местного самоуправления. (Гельман et.al., 2008, с.16-17)

Советская система управления характеризовалась чрезмерной фрагментацией территории. В послевоенный период число районов варьировало в диапазоне от 18-60 единиц. В мае 1948 года Верховный Совет МССР ликвидировал уезды и сформировал 60 районов в республике. В 50-е годы число районов сократилось первоначально до 46 в 1950 году, а затем до 35 в 1959 году. В том же периоде районы были сгруппированы в четырех округа (Бельцы, Кишинев, Тирасполь и Кахул), которые существовали очень короткий период. В 1963 году округа были ликвидированы, а число районов, в результате укрупнения было доведено до 18 единиц. В следующем году начался обратный процесс – разукрупнение, в результате которого число районов достигло 26 единиц, в 1969 - 1931, а в 1972 - 1933, дойдя до 40 в '80 годы XX-го столетия.

Для идеологического обоснования „укрупнения - разукрупнения” районов в советское время использовали постулат „политического и экономического единства на уровне районной администрации, которая выступает в качестве узловой точки, где осуществляются директивы партии и Советской власти”. При укрупнении говорили об „уменьшении расходов госаппарата”, а при разукрупнении о необходимости „приблизить власть к населению”. В установлении размеров территории сельских советов не во всех случаях использовались объективные, научно обоснованные критерии. Изменение границ и передача части населенных пунктов из района в район вели к нарушению установившихся хозяйственных связей, традиций и обычаев населения. (Nemtev, 1974, p. 65)

В продолжение, чтобы пояснить сказанное выше, представлю, очень кратко, некоторые вехи в эволюции разграничения административно-территориального устройства Молдавской ССР в составе СССР:

После оккупации Бессарабии 28 июня 1940 года, советские власти приняли энергичные меры по установлению нового режима. Восточные районы бывшей МАССР были переданы Одесской области. Общая площадь территорий, переданных Украине, составила 25 482,3 кв. км., на которых проживали 1 670 тыс. чел.

В ноябре 1940 года Президиум Верховного Совета Молдавской ССР установил новое административно-территориальное устройство: 6 уездов, 58 районов, 14 городов, в том числе 4 республиканского подчинения, 11 городов и свыше 1100 сел. (Bodrug, 1988, p. 27)

На 1 января 1941 года было 6 уездов (Бэлць, Бендер, Кахул, Кишинэу, Орхей, Сорока), 58 районов, 1132 сельских советов, 4 города республиканского подчинения, 10 городов, районного подчинения и 8 поселков городского типа. (СССР, 1941, p. 304)

В начале 1947 года были те же 6 уездов, но уже 54 районов, 1143 сельских советов, 3 города республиканского подчинения, 8 поселков городского типа. (ССР, 1947, p. XIV)

В январе 1952 г. существующие районы были сгруппированы в четырех округах (Бэлць, Кахул, Кишинэу и Тирасполь), которые существовали в течение короткого периода - до 15 июня 1953. К 1 января 1955 года было 60 районов, 700 сельских советов, 7 городов республиканского подчинения, 8 городов районного подчинения. (Молдавская ССР, 1955, с.5-7)

В начале 1956 года в МССР были 60 районов и 700 сельских советов, 15 городов, из них 4 республиканского значения и 18 поселков городского типа. В период правления Н.С. Хрущева (1953– 1964 гг.) предыдущая линия на дробление административно-территориальных единиц сменилась на прямо противоположную – главной становится линия на их укрупнение, основным мотивом которого стало стремление добиться сокращения и удешевления административно-управленческого аппарата и обеспечение кадрами руководителей и специалистов прежде всего колхозов и совхозов. В СССР за 1954–1963 гг. количество областей сократилось со 127 до 104, районов – с 4368 до 1833, сельсоветов – с 73 730 до 39 8981. (СССР, 1967, с. XIX) Три года спустя, в начале 1959 года было 40 районов и 678 сельских советов, 17 городов, из них 4 республиканского значения и 21 поселков городского типа. (Народное хозяйство СССР в 1958 г., 1959, с.38-39)

И. И. Бодюл¹ в своих мемуарах писал: „В 1959 году Хрущев пошел на крупное сокращение государственного аппарата управления. ... От нас потребовали подготовить и внести соответствующие предложения по Молдавии. Это было уже второе укрупнение. Первое [укрупнение] проводилось в начале 1956 года, тогда упразднили лишь несколько районов. ... Мы пришли к единому с руководителями с мест мнению о возможности упразднения 27 сельских районов из 61, имевшихся тогда в республике. ... В Москве рассматривал предложения республик и окончательно решал этот вопрос секретарь ЦК КПСС Ф.Р.Козлов. ... При рассмотрении внесенных нами предложений он, коренной россиянин, исходил из масштабов необъятных просторов России, где в среднем на квадратный километр территории тогда приходилось лишь семь человек. В Молдавии же, имеющей очень высокую плотность населения, этот показатель составлял 91 человек. Заглядывая в расчеты, подготовленные ему аппаратом ЦК КПСС, Козлов утверждал, что в такой маленькой республике надо оставить только 18 районов. ... Впоследствии несколько упраздненных районов были восстановлены и к активной жизни были возвращены их бывшие райцентры, которые за небольшое время отсутствия районов пришли в упадок”. (Бодюл, 2001, р. 76)

Уже в начале 1960 годов были 35 районов и 678 сельских советов, 17 городов, из них 4 республиканского значения и 21 поселков городского типа. (Народное хозяйство СССР в 1959 г., 1960, р.49)

По состоянию на 1 марта 1961 года были 35 районов, 607 сельских советов, 13 городов районного подчинения и 16 поселков городского типа. (Молдавская ССР, 1961, с.5-6)

В начале 1962 года в МССР были 35 районов и 607 сельских советов, 17 городов, из них 4 республиканского значения и 21 поселков городского типа. (Народное хозяйство СССР в 1961 г., 1962, с.33)

На 01 апреля 1964 года в МССР были 18 районах, 608 сельских советов, 18 городов, из них 8 - республиканского значения, и 22 поселков городского типа. (Народное хозяйство СССР в 1963 г., 1965, с.35)

По состоянию на 01 октября 1974 году было 33 района, 706 сельских советов, 12 городов районного подчинения и 33 поселков городского типа. (RSS Moldovenească, 1975, р.5-6)

В 1981 году было 39 районов, 771 сельских советов, 9 городов республиканского подчинения, 21 городов районного подчинения и 45 поселков городского типа.

Через пять лет, в 1986 году было 40 районов и 817 сельских советов.

¹ Бодюл Иван Иванович (21 декабря 1917 - 27 января 2013), с 29 мая 1961 до 22 декабря 1980 - первый секретарь ЦК Коммунистической партии Молдавии.

Впоследствии количество районов остается неизменным – 40, зато количество сельских советов растет: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881. (national Economy of Republic of Moldova, 1991, p. 14)

Таким образом, на момент провозглашения суверенитета территория Молдавской ССР¹ была разделена на 40 районов, которые включали 829 сельских советов, 21 город, из них 10 республиканского подчинения и 11 районного подчинения, 49 поселков городского типа (всего 1658 населенных пунктов). (RSS Moldovenească, 1988, p. 5)

На каждого района приходилось, в среднем, по 76 тыс. жителей (в некоторых население было значительно ниже средних показателей: Кэинарь – 42,7 тыс., Тараклия – 44,3 тыс., Резина – 45,8 тыс., Леова – 52,8 тыс.), а средняя площадь составляла 800 км². Потенциал каждого из них был далеко от готовности перехода на самоуправление. (Osoianu, 2003, p. 8) Таким образом, реформирование административно-территориального устройства составляло на тот момент одну из самых актуальных проблем нового государства.

Советское административно-территориальное устройство, созданное в условиях тоталитарного общества на основе принципов чрезмерной централизации уже не отвечало требованиям демократического общества и рыночным экономическим и отношениям. Этой системе, как уже упоминалось, была характерна чрезмерная фрагментация территории, которая не позволяет создание устойчивого экономического фундамента и эффективных административных структур. Таким образом, система созданная в тоталитарном обществе, естественно, стала тормозом экономического и социального развития республики.

В хронологическом измерении процесс реформирования административно-территориального устройства Республики Молдова, в период независимости, прошел три этапа:

Первый этап – сохранение централизованного административно-территориального устройства советского типа, который охватывают период от провозглашения Независимости до вступления в силу *Закона об административно-территориальном устройстве Республики Молдова №.191-XIV от 12.11.1998.*²

Второй этап – попытка построить систему административно-территориального устройства в духе принципов децентрализации, который длился со дня вступления в силу Закона №.191-XIV от 12.11.1998 до

¹ К концу 1991 года, когда на руинах МССР была создана Республики Молдова, на территории в 33,7 тыс. км² проживало 4,3 млн. населения. (By the end of 1991, when on the ruins of the MSSR was established the Republic of Moldova, on the territory of 33.7 km² lived population of 4.3 million)

² Опубликован (published) 30.12.1998 в Official Monitor no 116.

29.01.2002,¹ дата вступления в силу Закона об административно-территориальном устройстве Республики Молдова №.764-XV от 27.12.2001.²

Третий этап - возврат к централизованной системе административно-территориального устройства, который начался в 2003 году и продолжается до сегодняшнего дня. Антиреформа 2003 года является убедительным примером того, что в очень многих случаях, выбор того или иного способа организации публичной власти не является результатом учета факторов, зависящих от науки управления, но соображениями политического характера, традиций и менталитета. Пересмотр территориально-административной структуры в целях замены 10 уездов на 32 района и создание 252 новых территориально-административных единиц I уровня, были, в определенной степени, возврат к старой административной организации советского периода. Остановимся вкратце на последствиях антиреформы 2003 года.

В первую очередь, констатируем тот факт, что антиреформа была в финансовом измерении непопустимой роскошью для самой бедной страны в Европе. Официально было заявлено что реформа обошлась налогоплательщикам в 54 миллионов леев. Тем самым, группа независимых экспертов подсчитала, что расходы на анти-реформы достигли 740 миллионов леев, что составило более 6% от прогнозируемых поступлений в государственный бюджет на 2003 год. (Teritorial Reform of Republic of Moldova, 2003, p. 20)

В результате антиреформы число муниципиев сократилось в три раза (с 15 до 5). Кахул, Кэушень, Дубэсарь, Единец, Хынчешть, Орхей, Рыбница, Сорока, Тараклия и Унгень потеряли свой статус муниципия. Сокращение числа муниципалитетов привело к усилению процесса деурбанизации Республики Молдова, которая и так находится на последнем месте в Европе по уровню урбанизации. Деурбанизация в Молдове проявляется через рурализацию образа жизни и степени занятости населения, особенно в малых городах, чья деятельность была определена существованием единого предприятия.

Путем размещения администраций второго уровня и децентрализованных государственных служб в бывших районных центрах власти преследовали цели реанимировать их. Многие из районных центров, были созданы по идеологическим соображениям и в логике советского гиперцентрализма, без всякого экономического обоснования. Разбазаривание государственных средств на возрождение отживших (устаревших) структур нелогично. Малые

¹ De facto, антиреформа на основе этого закона была проведена в 2003 году (In fact, the antireform on the basis of this law was carried out in 2003).

² Опубликован (published) 29.01.2002 в Official Monitor No 16.

города можно реанимировать с помощью механизмов и программ экономического и социального характера, а не путем распыления ресурсов и средств.

Одним из последствий антиреформы стало территориальное дробление административно-территориальных единиц. Гагаузия, Кахул и Тараклия разбиты на несколько территориальных ареалов. Например, село Александру Иоан Куза, полностью изолировано от остальных населенных мест района Кахул. Этот факт усложняет жизнь гражданам и делает невозможным включение населенного пункта, в проекты развития инфраструктуры в масштабе района.

Возврат к раздробленной территориальной организации, которая предполагает наличие местных сообществ небольшого размера, малых по численности населения и экономическому потенциалу не отвечает критериям эффективности и противоречит европейским тенденциям в этой области. В Европе во второй половине прошлого века прошел масштабный процесс консолидации местных территориальных сообществ. Например, в Германии число муниципалитетов было сокращено с 25 тыс. до 8,5 тыс., в Дании, число коммун сократилось с 993 до 275, в Голландии с 811 муниципалитетов в 1980 до 504 в 2001, в Греции с 5343 в 1997 до 1033 в 2000, в Бельгии от 2700 до 600, в Швеции с 2500 до 289. (Ганущак, 2005)

Мы можем с уверенностью сказать, что антиреформа была ориентирована изначально на уничтожение местной финансовой автономии и всей системы публичных финансов. Различия, существующие на местном уровне, после возврата к районам углубились еще больше.

На 1 января 2014 года в Республике Молдова было 61 город и 916 коммун, имеющие в своем составе 659 населенных мест (Statistic Yearbook, 2013, p. 13). Простой математический расчет показывает, что в сумме имеем 977 местных публичных коллективов I уровня.¹ Большинство из них не в состоянии содержать себя за счет собранных местных налогов. Следовательно местная власть не может обеспечить предоставление услуг, и население, очевидно, лишено этих услуг.

Попытки реформировать территориальную организацию публичной власти Молдовы были ограничены влиянием ряда факторов, которые нарушили процесс: а) разногласия внутри политической элиты на предмет политических и геополитических ориентаций, б) противоречивые оценки исторического опыта относительно организации публичной власти, в) проблемы связанные с ролью и положением национальных меньшинств в

¹ Данные включают районы левобережья Днестра, находящиеся временно под иностранной военной оккупацией (Data include the districts on the left Bank of the Dniester river, which is temporarily under foreign military occupation).

новых реалиях, г) сепаратистские тенденции на Юге и Востоке Республики Молдова.

В заключение, хотел бы отметить, что новые реалии, в которых находится Республика Молдова, будут способствовать пониманию молдавскими политиками необходимости поддерживать территориальное и региональное развитие в духе европейских тенденций. Для проведения реформ потребуется политическая воля и реальная приверженность к демократическим ценностям.

Совершенствование системы территориальной организации публичной власти является мощным инструментом для стимулирования местной инициативы и успешной реализации функций публичного управления. Укрепление местного самоуправления, административной и финансовой автономии, совершенствование законодательной базы в целях гармонизации с европейскими нормами будет в значительной степени способствовать изменению существующей ситуации.

References

- ***(2013). *Anuarul statistic al Republicii Moldova/Statistical Yearbook of Republic of Moldova*. Chişinău.
- Ciobanu, D. (1992). *Introducere în studiul dreptului/ Introduction to the study of law*. Bucharest: Hiperion XXI.
- ***Economia Națională a Republicii Moldova/National Economy of the Republic of Moldova (1991). *Anuar statistic 1990/ Statistical Yearbook 1990*. Chişinău: Universitas.
- Karpinski, J. (1993). *A.B.C.-ul Democrației/ The ABC of the Democracy*. Bucharest: Humanitas.
- Osoianu, Ion (2003). *Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova/Federalisation or regionalization? The European experience, prospects of Moldova*. Chişinău: IPP. Retrieved from: <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003>
- RSS Moldovenească. (1975). *Împărțire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974/ Administrative-territorial division on the October 1, 1974*. Chisinau: Cartea Moldovenească.
- RSS Moldovenească. (1988). *Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988/Administrative-territorial ordained on April 1, 1988*. Chişinău: Cartea Moldovenească.
- Turliuc, C. (2006–2007). Organizarea administrativ-teritorială și puterea locală în România “democrației populare” 1947-1965/Territorial organization and local power in Romania “popular democracy” 1947 1965. In: *Anuarul Institutului de Istorie “A. D. Xenopol”/History Institute Yearbook “A. D. Xenopol”*, t. XLIII–XLIV, pp. 597–604.
- Bodrug, I. G. (1988). *Советы и общественно-политическая активность трудящихся МССР/ Tips of socio-political activity of the working people of the MSSR*. Chisinau.
- Бодюл, I.I. (2001). *Дорогой жизни: время, события, раздумья: Воспоминания/Dear life time events, thoughts: Memories*. Книга 2. Chisinau: Изд-во “Кушнир и Ко”.

Ганущак, Ю. (2005). *Общественный договор между государством и самоуправлением/ The social contract between the state and local government*. Retrieved from: http://gazeta.zn.ua/ECONOMICS/obschestvennyy_dogovor_mezhdu_gosudarstvom_i_samoupravleniem.html.

Gelman, B.; Rizhenkov, S.; Belokurova, E. & Borisov, N. (2008). *Реформа местной власти в городах России/ The reform of local government in the cities of Russia. 1991–2006*. СПб.: Норма.

Moldavian SSR. (1955). *Administrative-territorial division on January 1, 1955*. First Edition. Publisher Moldova Chisinau State.

Moldavian SSR. (1961). *Administrative-territorial division on March 1, 1961*. Third Edition. Chisinau: Kartia Moldoveniaske.

The national economy of the USSR in 1958 (1959). (Statistical Yearbook). Moscow: State Statistical Publishing.

The national economy of the USSR in 1959 (1960). (Statistical Yearbook). Moscow: Gosstatizdat CSB.

The national economy of the USSR in 1961 (1962). (Statistical Yearbook). Moscow: Gosstatizdat CSB.

The national economy of the USSR in 1963 (1965). (Statistical Yearbook). Moscow: Gosstatizdat CSB.

Germans, VA (1974). *Legal and organizational problems of the administrative-territorial division of the Union Republic*. Irkutsk.CCCP. (1941).

Administrative-territorial division of the Union Republics on 1 January 1941. Publisher "Gazette of the Supreme Soviet of the USSR.." Moscow.

СССР. (1947). *Administrative-territorial division of the Union Republics on January 1*, Moscow.

THE USSR. (1967). *Administrative-territorial division of the Union Republics*. On July 1, Moscow.