

*Д.Мальшев*

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

DOI: 10.20542/2073-4786-2020-2-129-139

### Вместо введения

Республика Молдова (РМ) является небольшим государством, расположенным в юго-восточной части современной Европы. Территория РМ составляет всего 33,8 тыс. км<sup>2</sup> (135-е место в мире). Население республики – порядка трех с половиной миллионов человек (118-е место в мире). Молдова не имеет выхода к морю, а протяженность ее береговой линии вдоль Дуная не превышает километра. Общая протяженность границ страны, по данным Национального бюро статистики, составляет 1652 км. РМ непосредственно граничит с двумя странами – на севере, востоке и юге с Украиной, а на западе с Румынией. Столицей РМ является город Кишинев [1].

Как с точки зрения этнической близости, так и в плане исторической ретроспективы РМ близка к Румынии (достаточно вспомнить, что само название республики происходит от одноименной румынской реки, которая в свое время дала название Молдавскому княжеству, существовавшему в XIV–XIX вв.).

После обретения РМ, наряду с другими республиками СССР, независимости в декабре 1991 г. здесь сформировался особый и, в принципе, не типичный для постсоветских стран строй парламентской республики, который существует и в настоящее время. Анализу политико-правового строя Республики Молдова, его составным элементам и особенностям посвящена данная статья.

### **Эволюция политико-правовой системы РМ и ее общая характеристика**

С начала 1990-х гг. в Молдове, как и в других постсоветских республиках, начинается переход от политической и правовой системы, сложившейся во времена нахождения страны в составе СССР как Молдавской Советской Социалистической Республики (МССР), к новой модели политико-правового устройства. По замыслу руководства РМ, она должна была в корне отличаться от советской системы, а в чем-то

соответствовать принципам, установленным в соседней Румынии. Эта установка преследовала двоякую цель – освободиться от советского наследия и подготовить основу для более тесной интеграции с Румынией в будущем. Правда, как известно, не все население республики разделяло подобные планы, что привело к возникновению и развитию конфликта в Приднестровье, который не урегулирован до сих пор (подробнее см. [2]).

В развитии политической системы РМ с большой долей условности можно выделить четыре этапа:

1. Февраль–сентябрь 1990 г. – начало процесса обретения Молдовой независимости в составе СССР, становление строя парламентской республики.

2. Сентябрь 1990 – август 1994 г. – установление в Молдове строя президентской республики со значительными полномочиями главы государства, когда первым президентом страны стал М.Снегур.

3. Сентябрь 1994 – июль 2000 г. – период президентства М.Снегура и П.Лучинского. После принятия в 1994 г. новой конституции РМ устанавливается фактически строй полупрезидентской республики со значительным расширением полномочий парламента.

4. С 4 июля 2000 г. по настоящее время – после внесения соответствующих поправок в Конституцию страны – установление и развитие в Молдове строя парламентской республики. Некоторое отступление от этого принципа произошло в 2016 г., когда проходили выборы нынешнего президента страны И.Додона, который избирался не парламентом, а всеобщим голосованием. Однако в целом государственное устройство парламентской республики в стране не изменилось, о чем речь пойдет ниже.

По форме государственного устройства РМ является унитарным государством. Территория Молдовы подразделяется на села, города, районы. Особым автономно-территориальным образованием остается Гагаузия: она самостоятельна и, в соответствии с Конституцией РМ, может решать вопросы политического, экономического и культурного характера [3].

До 1998 г. Молдова делилась на 40 районов. В 1998 г. в стране проводилась административная реформа, после которой республика была разделена на 10 уездов и особое автономно-территориальное образование (АТО) Гагаузия. Несколько позже – в 2002 г. – под эгидой Совета Европы был принят новый закон, по которому Молдова делилась на 32 района, 60 городов, 912 сел, АТО Гагаузия с 32 населенными пунктами. К ее территории была отнесена и непризнанная, де-факто отделившаяся от РМ Приднестровская Молдавская Республика (ПМР) с 147 населенными пунктами.

В Молдове была создана и система муниципальных образований – органов местного самоуправления, что определялось специальным законом 2003 г. [4]. В частности, органы местного самоуправления образовали два уровня – районные местные советы (первый уровень) и сельские, коммунальные и городские советы (второй уровень). Они избирались всенародно, а председатель района избирался районными советниками. Главы местных администраций именуется примарами. В АТО Гагаузии избирается свой глава (башкан) [5].

Молдова – страна с многопартийной системой, здесь действует несколько десятков политических партий различной социально-политической ориентации. При выборах в парламент с 2019 г. действует пропорционально-мажоритарная избирательная система, характеризующаяся тем, что часть депутатов избирается от политических партий, а часть – по избирательным округам.

Первые, альтернативные Компартии МССР, политические партии возникли в республике еще в 1989–1991 гг., но особенно интенсивно формирование политических партий шло в 90-е годы, после распада СССР. Появились партии, которые существуют до сих, – это Социал-демократическая партия Молдовы, Демократическая партия Молдовы, Аграрно-демократическая партия, Социалистическая партия Молдовы, Партия коммунистов Республики Молдова, Христианско-демократическая народная партия и другие [6].

В июне 2020 г. основному закону страны исполняется 26 лет, и на протяжении этого периода отдельные элементы политико-правовой системы Молдовы подверглись ряду изменений.

### **Ведущие властные структуры в политической системе РМ**

В соответствии со ст. 1 Конституции, Молдова является суверенным, единым и неделимым государством, в котором установлена республиканская форма правления, а политический режим является демократическим. Управление в стране построено на принципах плюрализма и разделения властей. Следует отметить, что ст. 11 Конституции провозглашает РМ нейтральным государством с постоянным нейтралитетом, который предполагает запрет на размещение на территории страны вооруженных сил других государств [7].

В соответствии со ст. 60 Конституции, высшим представительным и законодательным органом Молдовы является Парламент, который состоит из 101 депутата и избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Высший законодательный

орган избирается на четыре года и руководит его работой Председатель, функции которого в настоящее время выполняет Зинаида Гречаный [8].

Основные полномочия парламента определяются ст. 66 Конституции. К ним, в частности, относятся: принятие законов и назначение референдумов; утверждение основных направлений внутренней и внешней политики; утверждение военной доктрины РМ; осуществление парламентского контроля за деятельностью Правительства; ратификация, денонсация и аннулирование международных договоров и соглашений; утверждение государственного бюджета; объявление частичной или полной мобилизации; принятие актов об амнистии и т.д.

Особо оговаривается право законодательной инициативы. В соответствии со ст. 73 Конституции оно принадлежит депутатам Парламента, Президенту, Правительству и Народному Собранию АТО Гагаузии [7].

24 февраля 2019 г. в Молдавии состоялись очередные парламентские выборы. Впервые они проходили по смешанной избирательной системе – 51 депутат избирался по мажоритарной системе в одномандатных округах, а 50 – по пропорциональной системе, т.е. по партийным спискам. Итогом выборов стало значительное перераспределение политических сил в высшем законодательном органе страны. Лидирующие позиции заняла Партия социалистов Республики Молдова (ПСРМ), лидер которой З.Гречаный позже стала спикером Парламента; на второе место вышел проевропейский блок АСУМ, одна из лидеров которого Майя Санду впоследствии возглавила правительство; на третьем месте оказалась правившая до этого Демократическая партия Молдовы (ДПМ), лидером которой долгое время был молдавский олигарх В.Плахотнюк, бежавший из страны и объявленный в международный розыск, после чего новым лидером партии стал бывший глава Правительства РМ П.Филип.

Кроме этой тройки лидеров 6-процентный барьер преодолела Партия «Шор», лидером которой является крупный молдавский бизнесмен Илан Шор (в России он известен прежде всего тем, что женат на певице Жасмин – Саре Шор). Сам лидер партии тоже находится в бегах из-за уголовного преследования, которое еще в 2017 г. возбудил против него уголовный суд Кишинева (подробнее см. [9]).

Главой государства, в соответствии со ст. 77 Конституции, является Президент, который гарантирует суверенитет, национальную независимость, единство и территориальную целостность страны. Президент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Существует несколько цензов для избрания главы государства. Возрастной ценз предусматривает, что президент не должен быть моложе 40 лет. Ценз оседлости устанавливает,

что он должен проживать на территории республики не менее 10 лет. Кроме того, обязательным условием для избрания на пост Президента страны является владение государственным языком – молдавским. Глава государства избирается на эту должность на четыре года, и одно и то же лицо не может занимать президентский пост более двух сроков подряд [7].

История независимой Молдовы связана с правлением семи президентов: 1990–1996 гг. – М.Снегур, 1996–2001 гг. – П.Лучинский, 2001–2009 гг. – В.Воронин, 2009–2010 гг. – и.о. Президента М.Гимпу, 2010–2012 гг. – и.о. Президента М.Лупу, 2012–2016 гг. – Н.Тимофти. С 23 декабря 2016 г. Президентом РМ является И.Додон [10].

Несмотря на сложившийся в Молдове строй парламентской республики, президент страны обладает достаточно широким кругом полномочий. В области внешней политики он может вести переговоры, заключать международные договоры, принимать верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей (ст. 86 Конституции). В области обороны и безопасности Президент РМ располагает полномочиями верховного главнокомандующего вооруженными силами страны, с согласия Парламента может объявить частичную или полную мобилизацию, в случае агрессии против РМ может ввести военное положение (ст. 87).

Кроме того, Президент награждает государственными наградами, присваивает высшие воинские звания, решает вопросы гражданства, осуществляет помилование, приостанавливает действия актов Правительства в случае их противоречия Конституции и т.д. (ст. 88) [7]. Безусловно, по сравнению с полномочиями президента в президентской или смешанного типа республике, полномочия главы РМ значительно скромнее, но они касаются ключевых сфер управления государством.

Парламент РМ двумя третями голосов может отстранить Президента от должности в случае совершения им тяжкого или особо тяжкого преступления. Но окончательное отрешение от должности главы государства возможно лишь по результатам общереспубликанского референдума.

Одним из важных аспектов деятельности Президента является промульгация (*promulgatio* – буквально с латинского – оглашение) законов, в том случае если у него нет замечаний по поводу законов, принятых парламентом. Кроме того, сам Президент может издавать подзаконные акты – указы, которые обязательны для исполнения на всей территории РМ [7].

Важную роль в политико-правовой системе Молдовы, как и в любом государстве, играет Правительство. В соответствии со ст. 96 Конституции РМ, оно обеспечивает проведение внутренней и внешней политики, осуществляет общее руководство публичным управлением. В состав кабинета министров входит премьер-министр (с 14 ноября 2019 г. – Ион

Кику), первый заместитель и заместители премьер-министра, министры и другие члены правительства. Основным принципом парламентской республики в Молдове реализуется в том, что Правительство несет ответственность прежде всего не перед Президентом, а перед Парламентом [11].

12 ноября 2019 г. Парламент Молдовы отправил в отставку правительство М.Санду, после чего был сформирован новый кабинет министров во главе с И.Кику, кандидатуру которого выдвинул президент И.Додон. Безусловно, строй парламентской республики имеет свои изъяны, один из них – достаточно частая смена кабинета министров (правительство М.Санду проработало всего около полугода) [12].

Функции судебной власти в РМ осуществляются, как и в большинстве современных стран, судами различных инстанций. Одной из судебных инстанций является Высший совет магистратуры. Он состоит из 15 членов, в его состав входят судьи, преподаватели права, председатель Высшей судебной инстанции, министр юстиции, Генеральный прокурор. Основная его функция – контроль за деятельностью и функционированием судебной системы [13].

Особое место во властной вертикали РМ занимает Конституционный Суд (КС), который независим от любой ветви власти и подчиняется только Конституции. Он является единственным в стране органом конституционной юрисдикции и независим от любой другой публичной власти. Основные функции данного судебного органа сводятся к контролю за конституционностью принятия решений высшими органами власти РМ, толкованию Конституции, подтверждению результатов референдумов, выборов Парламента и Президента. В состав Конституционного суда входят шесть судей, которые назначаются на шестилетний срок: двое судей – Парламентом, двое – Президентом и двое – Высшим советом магистратуры. Решения КС, как высшей судебной инстанции, являются окончательными и не подлежат обжалованию [7].

### **Политические партии и общественные организации РМ**

Как и в других республиках бывшего СССР, формирование партийной системы Молдовы прошло непростой путь. Бывшие советские республики (и Молдова не была исключением) не имели опыта независимого партийного строительства и функционирования многопартийных систем, поскольку длительное время находились в условиях монопольного правления единственной партии – КПСС.

Ситуация начала кардинально меняться в марте 1990 г., когда на III Съезде народных депутатов СССР, наряду с введением поста Президента, была отменена 6-ая статья Конституции СССР 1977 г., устанавливающая

монополию КПСС на власть. В советских республиках начинается массовое создание политических партий, и этот процесс продолжился и после распада СССР.

В Молдавии появился целый ряд политических партий, большинство из которых не отличались стабильностью (в какой-то мере эта тенденция сохраняется и на сегодняшний день). Сразу после обретения Молдавией независимости была запрещена деятельность Коммунистической партии, однако партийный вакуум сохранялся недолго – вскоре его заполнили Народный фронт Молдовы и противостоящее ему Интердвижение «Унитате-Единство». Народный фронт просуществовал до 1992 г., его преемником стал Христианско-демократический народный фронт, на базе которого в 1999 г. была сформирована Христианско-демократическая народная партия Молдовы.

Интердвижение «Унитате-Единство» было создано 8 июля 1989 г. на учредительном съезде, который состоялся в кишиневском театре им. А.П.Чехова, и изначально выступало не только в защиту национальных меньшинств, но и в целом молдавской идентичности. Фактически, оно стало первым в республике социалистическим движением [14].

Бывшие члены компартии вскоре создали Аграрно-демократическую и Социалистическую партии. Сам Народный фронт, составлявший главную оппозиционную силу, противостоящую Компартии, не избежал раскола, разделившись на ряд мелких партий и групп. Первые полноценные парламентские выборы в РМ состоялись в 1994 г., в них приняли участие 13 партий. В парламент тогда прошли Аграрно-демократическая партия, блок Социалистической партии и движения «Унитате-Единство», Блок крестьян и интеллигенции (отделившийся от Народного фронта) и Альянс Христианско-демократического народного фронта (преемник Народного фронта Молдовы).

В 1995 г. начала легально действовать Партия коммунистов Республики Молдова (ПКРМ), которая сначала приняла участие в выборах в местные органы власти и выборах примаров, а в 2001 г. под председательством В.Воронина получила более 40% мест в парламенте Молдовы. ПКРМ фактически стала преемницей Компартии Молдавской ССР, причем она стояла на более левых позициях, чем Социалистическая партия, которая первоначально была основана также как преемница Компартии. До 2001 г. ПКРМ поддерживала тесные связи с КПрФ, но приход Партии коммунистов к власти и определенный дрейф Молдовы в сторону евроинтеграции, которому следовали и представители Компартии, привели к ослаблению взаимодействия между ними [15].

В нынешнем парламенте Молдовы представлены шесть партий:

- 37 депутатов от Партии социалистов РМ (ПСРМ), причем лидер партии Зинаида Гречаный является спикером Парламента;
- имеющая 15 мест в Парламенте Демократическая партия Молдовы, председателем которой является Дмитрий Дьяков (долгое время лидером партии был беглый олигарх В.Плахотнюк);
- фракция PAS («Действие и солидарность»), созданная на основе блока ACUM (14 мест в Парламенте), председателем фракции является Игорь Гросу. Блок ACUM всегда находился в оппозиции к действующему президенту И.Додону, сопредседателями его политсовета являлись Майя Санду и Андрей Нэстасе;
- парламентская группа “Pro Moldova” (12 мест);
- фракция ACUM ПЛАТФОРМА DA («Достоинство и правда») (11 мест);
- фракция партии «Шор», председателем которой является Илан Шор (7 депутатов).

Кроме того, представлены 2 независимых депутата и три депутата, создавших свободную фракцию (Free fraction deputies) [16].

Таким образом, можно сделать вывод, что спектр политических взглядов и идеологий, представленный политическими партиями в парламенте страны, относительно широк, однако при этом следует констатировать, что население в основном ориентируется не столько на партии и их политические предпочтения, сколько на известных политических лидеров.

На фоне других партий, озвучивающих свои социально-политические и экономические программы и цели, особое внимание привлекает к себе ПСРМ. Она фактически стала в РМ если не правящей, то самой влиятельной партией страны, особенно после избрания Президентом И.Додона, а главой парламента – З.Гречаный.

Условно цели, которые выдвигает ПСРМ, можно свести к нескольким основным направлениям:

1. Увеличение уровня средней зарплаты и средней пенсии до 600 и 300 евро, соответственно.
2. Бесплатная медицинская помощь, прекращение закрытия больниц и клиник.
3. Бесплатное государственное образование, прекращение закрытия детских садов и школ.

Однако эти установки, в основном – социальной направленности, носят чисто популистский характер. В Молдове нет ни средств, ни возможностей для их реального воплощения в жизнь. Кроме того, неустойчива и международно-политическая позиция ПСРМ – остается



неясным, собирается ли она более тесно интегрироваться в евразийские структуры (с 2018 г. Молдова является государством – наблюдателем в ЕАЭС) или в евроатлантические (правда, интеграции с НАТО препятствует прописанный в Конституции страны нейтральный статус Молдовы, но договор об ассоциации с ЕС страна подписала еще в 2014 г. и, судя по всему, ПСРМ отказываться от него не собирается) [17].

Что же касается количества политических партий, которых в маленькой республике существует несколько десятков, то, по всей видимости, скоро их количество еще более увеличится. Это связано с тем, что в феврале 2020 г. Конституционный Суд страны значительно упростил порядок регистрации политических партий, а окончательное соответствующее решение должен принять Парламент Молдовы. В частности, будет уменьшено количество подписей, необходимых для регистрации партии, смягчено требование по количеству административно-территориальных единиц, в которых должны проживать члены партии, и т.д. [18].

Кроме политических партий, в республике активно действуют различные общественные организации и ассоциации, причем многие из них финансируются из-за рубежа, что в Молдове считается нормальным явлением. В качестве примера можно привести реализацию проекта «Развитие гражданского общества местного уровня в Республике Молдова», который финансируют Европейский союз и Фонд Конрада Аденауэра. Его реализацию в РМ планируется осуществлять до 2021 г. В рамках проекта различным общественным организациям Молдовы предоставляются гранты на осуществление деятельности по продвижению структур гражданского общества в различные сферы жизни РМ, в том числе в политико-правовые отношения [19].

\* \* \*

В политической системе современной Молдовы существует много проблем во взаимодействии друг с другом органов государственной власти, органов государственной и местной власти; достаточно неопределенной выглядит роль в стране политических партий и общественных организаций. Политико-правовая система современной РМ, безусловно, требует серьезного реформирования. И в силу неустойчивости этой системы, обусловленной спецификой устройства парламентской республики, сопряженной с постоянными политическими кризисами, такое реформирование неизбежно будет осуществляться – но, очевидно, в более отдаленной перспективе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Национальное бюро статистики РМ.* URL: <https://statistica.gov.md/category.php?l=ru&idc=103&> (дата обращения 15.04.2020).
2. Малышев Д.В. 2013. Приднестровский конфликт: траектория развития. – *Вестник Московского университета*, серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 1, январь-март. С. 106-126.
3. *Конституционный строй Республики Молдова.* URL: <http://md.spinform.ru/stroi.html> (дата обращения 18.04.2020).
4. Закон Республики Молдова о местном публичном управлении от 18 марта 2003 г. – *Логос-Пресс*, 2003, №12, 4 апреля. URL: <https://web.archive.org/web/20080608213317/http://logos.press.md/Weekly/Main.asp?IssueNum=508&IssueDate=04.04.2003&YearNum=12&Theme=14&Topic=10574> (дата обращения 20.04.2020).
5. *Государственное устройство и политическая система Молдавии.* URL: <http://ru-world.net/moldaviya-gosudarstvennoe-ustrojstvo-i-politicheskaya-sistema/> (дата обращения 21.04.2020).
6. *Этапы перехода политической системы РМ от тоталитарной к демократической.* URL: [https://vuzlit.ru/929092/etapy\\_perehoda\\_politicheskoy\\_sistemy\\_totalitarnoy\\_demokraticheskoy](https://vuzlit.ru/929092/etapy_perehoda_politicheskoy_sistemy_totalitarnoy_demokraticheskoy) (дата обращения 17.04.2020).
7. *Конституция Республики Молдова.* URL: <http://www.presedinte.md/rus/constitution> (дата обращения 25.04.2020).
8. *Парламент Республики Молдова.* URL: <http://www.parliament.md/Home/tabid/37/language/ru-RU/Default.aspx> (дата обращения 25.04.2020).
9. Астахова С. 2019. Молдавия: парламентские выборы в контексте современных политических реалий. – *Россия и новые государства Евразии*, №1, с. 88-102.
10. *Хронология президентства.* URL: <http://www.presedinte.md/rus/istorie> (дата обращения 02.05.2020).
11. *Правительство Республики Молдова.* URL: <https://gov.md/ru> (дата обращения 05.05.2020).
12. Что думают в мире о новом правительстве Молдовы под руководством Кику. – *Sputnik Молдова*, 16.11.2019. URL: <https://m.ru.sputnik.md/politics/20191116/28233396/chicu-prinimaet-pozdravlenie-chto-pozhelali-emu-premer-russia-glava-berd.html> (дата обращения 06.05.2020).

13. *Закон Республики Молдова о Высшем совете магистратуры.* URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3495](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3495) (дата обращения 07.05.2020).
14. *В Кишиневе состоялась научная конференция к 30-летию интердвижения «Унитате-Единство».* URL: <https://www.ispirr.org/30-let-interdvizheniyu-unitate-edin> (дата обращения 10.05.2020).
15. *Особенности партийной системы.* URL: <http://www.hyno.ru/tom1/1140.html> (дата обращения 11.05.2020).
16. *Парламент Республики Молдова.* URL: <http://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Fracțiuniparlamentare/tabid/83/language/ru-RU/Default.aspx> (дата обращения 29.05.2020).
17. *Недостижимые цели Партии Социалистов Молдовы.* URL: <https://glas.md/ru/politika/237-nedostizhimye-tseli-partii-sotsialistov-moldovy.html> (дата обращения 11.05.2020).
18. Суру А. Конституционный Суд упрощает порядок регистрации политических партий. – *Sputnik Молдова*, 25.02.2020. URL: <https://ru.sputnik.md/politics/20200225/29323088/konstitutsionnyu-sud-uproschaet-poryadok-registratsii-politicheskikh-partiy.html> (дата обращения 14.05.2020).
19. *«Гражданское общество – это жизнь, кровь, кислород всего общества».* Более полусотни общественных организаций получили гранты на работу в регионах. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/grazhdanskoe-obschestvo-eto-zhizn-krov-kislorod-vsego-obschestva-bolee-polusotni-obschestvennyh-organizatsiy-poluchili-granty-na-rabotu-v-regionah/> (дата обращения 15.05.2020).